

Om en revisjon  
av den kommunale inndeling m. v.  
Prinsipielle retningslinjer.

Innstilling II  
fra  
Kommuneinndelingskomiteen.

Komiteen oppnevnt ved kongelig resolusjon  
av 31. oktober 1946.

OSLO 1952

---

ARBEIDERNE'S AKTIETRYKKERI

## Innholdsfortegnelse:

		Side
Kap.	I. Oppnevning og mandat .....	1
«	II. Oversikt over den kommunale inndeling og dermed sammenhengende inndelinger ....	3
	A. Historikk .....	3
	Lovreglene for grenseendringer .....	4
	Utviklingen etter 1837 .....	4
	B. Den nåværende kommunale inndeling .....	5
	C. Hovedtrekk i utviklingen .....	6
	Herredskommunene .....	6
	Bykommunene .....	9
	D. Inndelinger som har sammenheng med den kommunale inndeling .....	9
«	III. Kommunenes sakområde — forvaltningen .....	10
	A. Kommunebegrepet .....	11
	B. Kommunalt selvstyre .....	11
	C. Kommunenes sakområde .....	12
	Kirkevesenet .....	14
	Skolevesenet .....	14
	Forsorgsvesenet .....	14
	Sosialtrygd og barnevern .....	15
	Helsevern .....	15
	Vegvesenet .....	15
	Andre forvaltningsoppgaver .....	15
	Oppgaver over fylkeskommunen .....	16
	Kommunenes utgifter 1885 — 1949/50 .....	16
«	IV. Kommunenes økonomiske evne .....	20
	Herredskommunene .....	20
	Bykommunene .....	21
«	V. Vurdering av den kommunale inndeling .....	22
	A. Var utgangspunktet i 1837 for kommuneinndelingen riktig? .....	22
	B. Er inndelingen etter 1837 endret i pakt med tiden? .....	22
	Folkemengde .....	22
	Kommunikasjonene .....	22
	Næringslivet .....	23
«	VI. Botemidlene .....	25
«	VII. Hvordan bør kommuneinndelingen være? .....	26
	A. Er det grunn til å opprettholde to sett primærkommuner — herredskommuner og bykommuner? .....	27
	B. Hvordan bør en dele inn i primærkommuner? .....	28
	1. Herredskommunene .....	28
	a. Almennelige merknader — fylkeskommunen .....	28
	b. Kommunestørrelsen .....	28
	Kommunenes størrelse i dag .....	29
	Forvaltningsapparatet og kommunestørrelsen .....	32
	Utdrag av den svenske kommuneinndelingskomité's innstilling .....	33
	Minimumskrav til det sentrale forvaltningsapparat .....	37
	Uttalelser fra fylkesmennene .....	38
	Formannskapssekretær .....	47
	Ligningssekretær .....	47
	Herredskasserer .....	48
	Fast kontor på sentralt sted .....	49
	Komiteens konklusjon .....	49
	c. Større kommuner .....	50
	d. Rasjonelle grenselinjer .....	53
	2. Bykommunene .....	55
	a. Innledning — historikk .....	55
	b. Fyller de byer vi nå har betingelsene for å være bykommuner? .....	56
	c. Forskjell i lovgivningen mellom by- og herredskommuner .....	59
	Kommunestyret .....	59
	Valg .....	60
	Politi, rettsvesen og offentlig kontroll .....	60
	Kirkevesenet .....	61
	Skolevesenet .....	62

	Side
Forsorgsvesen og trygder .....	62
Helsevesenet .....	63
Vegvesenet .....	63
Havnevesenet .....	64
Næringsvirksomhet .....	65
Skattevesenet .....	65
Andre bestemmelser .....	66
d. Tettbebyggelsene .....	67
Bygningskommunene .....	67
e. Hvordan bør bygrensene trekkes? .....	72
Befolkningsutviklingen i byene og forstadsområdene .....	72
Kravene om byutvidelser .....	74
Hovedprinsippene for grenseendringer .....	77
Komiteens konklusjon .....	79
Kap. VIII. <i>Fremgangsmåten ved behandlingen av grensesaker. De formelle forutsetninger. Det økonomiske oppgjør og andre følger av grenseendringer</i> .....	80
A. Norsk lov .....	80
B. Fremmed lovgivning .....	80
Sverige .....	81
Finnland .....	82
Danmark .....	82
C. Det økonomiske oppgjør som det hittil har artet seg .....	83
1. Bylovens forutsetninger .....	84
2. Skjønnsnemndenes praksis .....	86
3. Krav om generelle regler i byutvidelsessaker .....	88
4. Forutsetninger ved endring av landkommunenes grenser .....	89
5. Det rettslige grunnlag. Er kommunene beskyttet av lov eller grunnlov? .....	89
D. Fremgangsmåten i dag når grenseendringssaker reises .....	93
E. Komiteens forslag til retningslinjer .....	93
1. Fremgangsmåten .....	94
2. Retningslinjer for det økonomiske oppgjør .....	95
a. Kommunenes forskjelligartede formue .....	96
b. Eiendeler som bør følge grunnen .....	97
c. Annen forvaltningsformue og finansformue .....	98
d. Skifte .....	98
e. Billighetserstatning .....	102
f. Forholdet utad — til debitorer og kreditorer .....	108
F. Andre spørsmål i forbindelse med grenseendringer .....	109
1. Kommunestyreløvene .....	110
2. Skatteløvene .....	112
3. Skolelovene .....	114
4. Bygningsloven .....	114
5. Brannloven .....	115
6. Lov om Norges Brannkasse .....	115
7. Vegloven .....	115
8. Politivedtekter, helseforskrifter m. v. .....	116
9. Forsorgslovgivning, alderstrygd m. v. .....	116
10. Kirkevesen .....	117
11. Den sivile og judicielle inndeling .....	117
12. Havnevesen .....	118
13. Odelsrett .....	118
14. Matrikkelen .....	119
15. Næringsdrift .....	119
16. Tjenestemenn .....	119
G. Forslag til lov om endring av kommunegrenser .....	120
Lovutkast .....	120
Merknader til lovutkastet .....	123
« IX. <i>Byenes eventuelle deltakelse i fylkeskommunen</i> .....	127
A. Innledning .....	127
1. Fylkeskommunene .....	127
Fylkestinget og fylkesutvalget .....	127
Fylkeskommunens oppgaver .....	128
Fylkesskatten .....	129
Behovet for fylkeskommuner og deres plass i kommunalordningen .....	130
2. Bykommunene .....	131
3. Historikk .....	131
4. Stillingen i våre naboland .....	132
B. Prinsipielle betraktninger om byenes forhold til fylkeskommunen .....	133
C. Den fylkeskommunale virksomhet i dag .....	136
D. Komitéflertallets forslag .....	146
Hvilke byer skal være med i den utvidede fylkeskommune? .....	148
E. Mindretallets forslag .....	148
F. Gjennomføringen av forslaget om en utvidet fylkeskommune .....	155

		Side
	1. Budsjett, regnskap og forholdet utad .....	155
	2. Fylkesskattens fordeling .....	156
	3. Utrekningen av fylkesskatten .....	157
	4. Forslagets umiddelbare økonomiske virkning .....	158
	5. Representasjonen i fylkestinget .....	159
	6. Lovendringer .....	162
Kap. X.	<i>Interkommunalt samarbeid</i> .....	164
	1. Gjeldende regler om interkommunalt samarbeid .....	164
	Felles styre etter § 32 .....	164
	Spesielle samarbeidsbestemmelser .....	165
	Samarbeid på kontraktmessig basis .....	168
	2. Interkommunalt samarbeid i Danmark, Finnland og Sverige .....	168
	Danmark .....	168
	Finnland .....	171
	Sverige .....	174
	3. Behovet for interkommunalt samarbeid .....	179
	4. Almennelige merknader .....	185
	Forvaltning i fellesskap .....	185
	Samarbeid ved en forvaltende kommune .....	187
	Det interkommunale samarbeids plass i kommunalordningen .....	188
	5. Interkommunale samarbeidsråd .....	190
	6. Tvungent interkommunalt samarbeid .....	192
	Samarbeid etter § 32 .....	192
	Samarbeid ved en forvaltende kommune .....	193
	Komiteens forslag .....	194
	<i>Sluttbemerkninger</i> .....	196

Trykte vedlegg til innstillingen:

		Side
Vedlegg 1.	<i>Den umiddelbare økonomiske virkning av komiteens forslag om byenes del- takelse i fylkeskommunen. Tabeller</i> .....	199
Vedlegg 2.	<i>Major Per Tang: Noko om bygdeinndelingar i Noreg i gamal og nyare tid</i> ..	209

Trykte undervedlegg til vedlegg 2:

Undervedlegg 7.	Det gamle «Trondhjems Stift». Prestegjeld, kyrkjesokner i 1589. Prestegjeld, kyrkjesokner og herad 1949 .....	215
Undervedlegg 10.	Prestegjeld og kyrkjesokner 1837. Formannskapsdistrikt (herad) 1838. Herads- delingar 1838—1950 .....	225
Undervedlegg 10 b.	Liste over heradsdelingar i åra 1838—1950 .....	256
Undervedlegg 11.	Noregs tinglag 1847 .....	266
Undervedlegg 12.	Inndelingar i Noregs bygder .....	269
Undervedlegg 16.	Heradsliste 1950 .....	270

## Kapitel I.

### Oppnevning og mandat.

Kommuneinndelingskomitéen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 31. oktober 1946 med følgende mandat:

- «1. Å utrede spørsmålet om en revisjon av den kommunale inndeling med sikte på å gjennomføre en inndeling som er mere i samsvar med de endrede forhold og som administrativt og økonomisk vil sette kommunene bedre i stand til å løse sine oppgaver. Så langt komitéen finner det nødvendig forutsetter en at den herunder også drøfter spørsmålet om et lovfestet samarbeid mellom kommuner.
2. Å utrede spørsmålet om opphevelse av soknekommunene.
3. Å utrede spørsmålet om et lovfestet samarbeid mellom bykommunene og fylkeskommunen om løsning av visse oppgaver, eventuelt spørsmålet om fylkeskommunen også skal omfatte bykommunene.
4. Å utrede spørsmålet om fremgangsmåten og de prinsipper som bør følges ved byutvidelser og endringer av herredsgrenser, herunder også spørsmålet om prinsippene for det økonomiske oppgjør ved grenseendringer.
5. Å utarbeide forslag til de endringer som komitéens undersøkelser gir foranledning til, herunder også forslag til ny kommunal inndeling, jfr. punkt 1.»

Som medlemmer av komitéen ble oppnevnt: Fylkesmann Nikolai Schei, Sogn og Fjordane, formann.

Stortingsmann Th. Broch, Narvik, nå rådmann, Tønsberg.

Stortingsmann Jørgen Vogt, Trondheim, nå redaktør, Oslo.

Sokneprest Karl Marthinussen, Bergen, nå biskop, Stavanger.

Rådmann Ørnulf Halmrast, Bærum.

Rådmann K. M. Havig, Arendal.

Ordfører Egil Hernæs, Sør-Fron, nå stortingsmann.

Byråsjef Erling Anger, Oslo, nå finansrådmann, Trondheim.

Under behandlingen av kommunegrensene i det enkelte fylke skal komitéen tiltres av vedkommende fylkesmann.

Som komitéens sekretær fungerte daværende byråsjef Erling Anger til 1. oktober 1950 — i den siste tid med bistand av sekretær i Kommunal- og arbeidsdepartementet Thomas Torkildsen, som er komitéens faste sekretær fra 1. oktober 1950.

Major Per Tang, Norges geografiske oppmåling, har bistått komitéen som sakkyndig i geografiske grensesaker.

Den 21. februar 1948 avga komitéen særskilt innstilling om punkt 2 i mandatet — spørsmålet om opphevelse av soknekommunene.

I den innstilling som nå avgis gjennomgår komitéen prinsipielt de øvrige spørsmål som er nevnt i mandatet:

en alminnelig revisjon av vår någjeldende kommunale inndeling (punkt 1 i mandatet), byene og fylkeskommunene (punkt 3),

lovfestet interkommunalt samarbeid (punkt 1) og

fremgangsmåten ved regulering av herredsgrenser og bygrenser, herunder også prinsippene for økonomisk oppgjør (punkt 4).

Konkrete forslag til ny kommuneinndeling (punkt 5) vil komme senere, jfr. komitéens sluttbemerkninger.

I det foredrag som ligger til grunn for den kongelige resolusjon om oppnevning av komitéen, er det anført følgende angående nødvendigheten av en revisjon av den kommunale inndeling:

«Da det kommunale selvstyre ble innført i 1837 ble den kommunale inndeling basert på den kirkelige, idet det ble bestemt at hvert prestegjeld skulle være et formannskapsdistrikt. Senere har kommuneinndelingen — når en ser bort fra en temmelig vidtgående herredsdeling — ikke undergått vesentlige endringer. Inndelingen er således ikke blitt regulert i samsvar med den utvikling som i mellomtiden har funnet sted på kommunikasjonenes område og den er ikke tilpasset de samfunnsforholdene som nå rår.

I kystdistriktene er ulempene ved kommuneinndelingen særlig merkbar — — —.

En skal nevne noen spredte eksempler på uhensiktsmessig inndeling:

Kinsarvik, Jondal og Kvinnherad kommuner har områder på begge sider av Hardangerfjorden.

Vik, Kyrkjebø, Lavik, Leikanger, Gulen og Balestrand, deles av Sognefjorden.

Davik, Gloppen og Innvik deles av Nordfjord.

Ørskog, Stordal og Stranda gjennomskjæres av Storfjorden. Veøy gjennomskjæres av 2 armer av Romsdalsfjord.

Syd for Kristiansund og med broforbindelse med denne ligger Freiøya som er ca. 10 km lang og 6—7 km bred. Den halvparten av øya som ligger lengst borte fra Kristiansund, danner Frei kommune. Resten av øya hører under Bremsnes kommune som har sitt hovedområde og sentrum på Averøya som ligger på andre siden av Bremsnesfjorden. Frei kommune har på sin side et ubetydelig område på fastlandet.

Tingvoll og Øksendal kommuner deles av Sundalsfjorden, Stadsbygd kommune av Trondheimsfjorden.

Tjøtta og Vefsn kommuner deles av Vefsnfjord, Nesna og Hemnesberget av Ranafjord og Bodin og Skjerstad av Saltenfjord.

Lødingen kommune som har sitt sentrum på nordsiden av Ofotfjorden opp mot Vesterålen, har et stort område langs Efjorden på sydsiden av Ofotfjorden. Dette område, som strekker seg helt inn til riksgrensen, har ved den nye riksveien atskillig sterkere tilknytning til Ballangen enn til Lødingen.

Tranøy ligger på Senja, men har et ubetydelig område på fastlandet.

Fra Karlsøy foreligger det søknad om deling av herredet slik at den delen som ligger på fastlandet blir egen kommune. Det anføres i søknaden at det før siste ruteutviding tok minst 3 uker å få svar på brev fra fastlandet til kommunens sentrum på Karlsøy mens det hendte at man kunne få svar fra Oslo på 1½ uke. Det hevdes derfor at «fastlandet» kunne administreres lettere fra Oslo enn fra Karlsøy.

I tilknytning til denne søknaden uttaler fylkesmannen i Troms i et brev av 22. mai 1946 at «det må bli nødvendig å ta opp spørsmålet om en endring av den administrative inndeling i fylket på grunn av den betydelige endring i samferdselsmidler og linjer som har funnet sted siden de nåværende kommunegrenser ble fastlagt».

Loppa kommune ligger på fastlandet, men har et ubetydelig område på Stjernøy. En annen del av Stjernøy hører til Hasvik, som ligger på den andre siden av et bredt og ofte ufarbart havstykke. Resten av Stjernøy hører til Talvik som har sitt vesentligste område på fastlandet på begge sider av den brede Altafjorden.

Ved inndelingen hefter det også andre uregelmessigheter som bør elimineres. Det er mange kommuner som har områder liggende som øyer inne i andre herreder. Haløen har f. eks. Tistedalen som ligger helt omgitt av Berg og Idd kommuner og ca. 5 km fra det øvrige byområde.

Det er ikke bare de endrede kommunikasjonsforhold som gjør en revisjon av den kommunale inndeling påkrevet. Det er også

et annet forhold som gjør seg gjeldende. Den vidtgående herredsdeling har skapt en rekke småkommuner som ikke har tilstrekkelig økonomisk grunnlag til å skaffe seg et effektivt forvaltningsapparat og som ikke makter å oppfylle de krav som stilles til en kommune. Etter folketellingen i 1930 hadde 7 kommuner under 500 innbyggere, og 96 kommuner under 1 000 innbyggere, 203 kommuner under 1 500 innbyggere og 319 under 2 000 innbyggere. En svensk komité som har hatt i oppdrag å trekke opp de prinsipielle retningslinjer for en rasjonell kommuneinndeling og som nylig har levert sin innstilling, er kommet til det resultat at en kommune ikke bør ha mindre enn 2 500 innbyggere. Selv om det på dette område er vanskelig å trekke noen sammenligning mellom svenske og norske forhold, skulle det være klart at det også på dette grunnlag er nødvendig å gå til en revisjon av den norske kommuneinndelingen — —.»

Om lovfestet samarbeid mellom kommuner heter det i foredraget:

«På grunn av de geografiske forholdene vil det mange steder i landet være vanskelig å skape kommuner av en slik størrelse at de får et tilstrekkelig økonomisk grunnlag. I slike tilfelle og også i andre tilfelle kan det bli spørsmål om særlige tiltak, f. eks. lovfestet samarbeid. Komitéen bør overveie dette og eventuelt komme med forslag. En nevner i den forbindelse at det foreligger et forslag fra stortingsrepresentantene Jakob Lothe, Chr. S. Oftedal og cand.oecon Helge Seip om tillegg til kommunelovene angående kommunale samarbeidsråd. Forslaget bør oversendes komitéen til behandling.»

Ellers er det forutsatt i foredraget at komitéen søker kontakt med den komité som er oppnevnt til behandling av funksjonsfordelingen mellom stat, fylke og primærkommune (Skatteutjæmningskomitéen). En har hatt to møter med den nevnte komité og ellers på annen måte holdt seg à jour om dens arbeid.

For å få det best mulige grunnlag for sine prinsipielle drøftelser har komitéen sammen med vedkommende fylkesmenn foretatt befaringsfering av en del typiske distrikter i de forskjellige deler av landet — og gjennomgått forholdene der med de lokale myndigheter. Likeledes har komitéen tatt opp til undersøkelse enkelte byutvidelsessaker, i de fleste tilfelle etter anmodning fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. En nevner saker om utvidelse av Drammen, Tvedestrand, Sandnes, Stavanger, Haugesund, Molde, Kristiansund, Steinkjer, Namsos, Mo, Bodø, Harstad og Tromsø. Komitéens hovedhensikt med dette har vært å skaffe seg erfaringsmateriale til bruk ved sin utredning om de prinsipper som bør følges i byutvidelsessaker — når det gjelder grensespørsmål, behandlingsmåte og økonomisk oppgjør. I noen få tilfelle har en etter anmodning fra departementet avgitt

særskilt tilråding i byutvidelsessaker. Det gjelder byene Drammen, Sandnes, Molde og Mo.

Komitéen har funnet det nødvendig for sitt arbeid å skaffe til veie et omfattende statistisk materiale til belysning av de økonomiske forhold i de enkelte kommuner, og en har videre sett seg nødt til å gjennomgå i detalj en rekke budsjetter for kommuner innen de forskjellige størrelsesgrupper.

Ellers har komitéen skaffet seg et omfattende kartmateriale som er bearbeidet av major Per Tang og hvor bl. a. er avmerket de enkelte kommuners forvaltningssentra.

Gjennom Vegdirektoratet har en fått et komplett eksemplar av vegkartene for landet, og dette materiale er med bistand fra fylkenes vegkontorer supplert med de vegprosjekter som en regner med å få gjennomført i de enkelte fylker i den første 10-årsperiode.

## Kapitel II.

### Oversikt over den kommunale inndeling og dermed sammenhengende inndelinger.

#### A. Historikk.

Den lokale inndeling fører lenger tilbake enn selve statsdannelsen. Noen inngående gjennomgåing av den lokale inndeling for tiden før 1837 finner en det ikke nødvendig å gi i forbindelse med denne innstilling. Komitéen har imidlertid ved major Per Tang i Norges geografiske oppmåling latt utarbeide en oversikt over lokale inndelinger i gammel og nyere tid. Med denne oversikt fulgte:

1. Herredskart over Sør-Norge med skipredegrensene inntegnet.
2. Oppgave (fylkesvis) over de skipreder som er tegnet inn på vedlegg 1.
3. Oversikt over hvilke områder de enkelte skipreder i Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal omfattet.
4. Kartvedlegg som viser de 14 fjordungene i Naumdølafylket i 1597.
5. Kartvedlegg som viser de 4 fylkesfjordungene i Rygjafylket i mellomalderen.
6. Kartvedlegg som viser den verdslige inndelingen i Nord-Norge i 1567.
7. Oppgave over prestegjeld og kirkesokn i det gamle «Trondheims stift» i 1589 og de tilsvarende prestegjeld, sokn og herreder i 1949.
- 8 og 9. Kartvedlegg som viser prestegjeldene i «Trondheims stift» i 1589.
- 10a. Oppgave over prestegjeld og kirkesokn i 1837, formannskapsdistrikt i 1838 og herredsdeler i tiden 1838—1950.
- 10b. Kronologisk (fylkesvis og samlet for hele landet) oppgave over samtlige herredsdeler. Oppgaven viser også antall herredsdeler i de forskjellige 10-årsperioder.
11. Oppgave over Norges tinglag i 1847.
12. Tabell over gamle og nye inndelinger i Norges bygder.
- 13 og 14. Kartvedlegg som viser landets fogderier på den tid de ble avskaffet.
15. Oppgave over formannskapsdistrikt i 1838.
16. Oppgave over herredene i 1950.

Den nevnte oversikt og bilag nr. 7, 10a, 10b, 11, 12 og 16 er trykt og vedheftet innstillingen.

Da formannskapslovene av 1837 ble forberedt, var det uenighet om en skulle legge den sivile tinglagsinndeling til grunn eller om en skulle bygge på den geistlige inndeling. Den sist nevnte oppfatning seiret, og hovedregelen ble at formannskapsdistriktet (herredet som det siden kom til å hete) falt sammen med prestegjeldet. — Hvis et prestegjeld var delt mellom flere amter, ble hver del automatisk en kommune. Videre kunne de stemmeberettigede i sokn eller andre «avdelinger» av et prestegjeld som lå i et annet tinglag enn resten av prestegjeldet, med stemme flerhet beslutte at vedkommende sokn eller «avdeling» skulle være egen primærkommune.

I 1837 hadde landet 320 prestegjeld i landdistriktene. Det ble opprettet 355 **l a n d - k o m m u n e r** (Landsformannskapsdistrikter). Det var altså 35 «deler» av prestegjeld som ble utskilt som egne primærkommuner.

Dersom et prestegjeld omfattet flere kirkesokn, ble området for kirkesoknene særskilte soknekommuner innenfor primærkommunene med særskilte styrer og med selvstendig myndighet til å ta seg av bestemte saker, jfr. formannskapsloven av 14. januar 1837, §§ 1 og 20.

De 355 landkommuner hadde et folketall som for den enkelte lå på maksimum 9 269, minimum 320.

Som i vår tid ble det i 1837 sondret mellom to slags byer, kjøpsteder og ladesteder. Bare **k j ø p s t e d e n e** ble gjort til bykommuner. Men i formannskapsloven ble det tatt med en bestemmelse om at de stemmeberettigede innbyggere i et ladested hadde høve til med alminnelig stemmeflertall å bestemme at ladestedet skulle være egen kommune som i så fall skulle styres etter byformannskapslovens regler. Denne adgang har alle ladestedene nyttet seg av unntatt

Holmsbu og Hvitsten som er deler av henholdsvis Hurum og Vestby herredskommuner.

Sondringen mellom kjøpstad og ladested, som hovedsakelig refererte seg til forskjelligheter med hensyn til næringsrettigheter og beskatningsforhold, er ellers i tidens løp praktisk talt falt bort. Dog har en ennå den forskjell at mens kjøpstedene danner særskilte distrikter ved stortingsvalg, velger ladestedene stortingsrepresentanter sammen med landdistriktene.

Ved formannskapslovene av 1837 ble det opprettet i alt 37 bykommuner.

#### *Lovreglene for grenseendringer.*

Etter landsformannskapsloven av 1837, § 60, siste ledd, hadde Kongen myndighet til å gjøre de modifikasjoner i herredskommunenes inndeling som «måtte befindes nødvendige». Denne bestemmelse som i en noe endret form ble gjentatt i lov av 27. juli 1896 (§ 63) gjaldt like til vi fikk kommune-styrelovene av 1921, og den er i grunndragene gjentatt i landkommuneloven av 30. september 1921 og i loven av 10. juni 1938 kun med den endring at kommunestyrene, eventuelt fylkestingene skal ta del i saksforberedelsen og at avgjørelsen når det gjelder sammenslutninger i visse tilfelle skal treffes av Stortinget. § 1, fjerde og femte ledd i landkommuneloven, som inneholder hjemmelen for endring i den herredskommunale inndeling, lyder nå:

«Deling og sammenslutning av herredskommuner og endring i deres grenser for øvrig besluttet av Kongen. Før beslutning fattes må herredsstyrene i de kommuner som berøres av endringen ha hatt anledning til å uttale sig. Dersom ved sammenslutning et herredsstyre uttaler sig imot sådan, kan sammenslutning bare besluttet med Stortingets samtykke. Ved deling eller sammenslutning av herredskommuner skal også fylkestinget få anledning til å uttale sig.

Ved deling eller sammenslutning av herredskommuner eller endring i deres grenser for øvrig fastsetter Kongen nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov.»

De eldste norske kjøpsteder ble til uten at lovgivningen egentlig medvirket til det. Det ble imidlertid meget snart regelen at kjøpstedene måtte opprettes gjennom lovgivningen. Formannskapsloven av 1837 for kjøpstedene inneholdt ingen bestemmelse om byopprettelse eller om fremgangsmåten ved endring av en bykommunes grenser svarende til landsformannskapslovens § 60. Imidlertid ble det alltid forholdt på den måte at opprettelse av bykommuner og forandringer i deres område skjedde ved lov. Med hensyn

til mindre grensereguleringer fikk en ved bygningsloven av 16. september 1845, § 47, følgende bestemmelse:

«Hvor kjøb- eller ladesteder ikke har bestemte grenser, fastsettes disse av Kongen.»

Denne bestemmelse falt bort ved bygningsloven av 27. juli 1896 trolig fordi en gikk ut fra at grensene i tidens løp var blitt fastsatt. Både kommunelovkomitéen av 1898 og 1919 foreslo å forenkle fremgangsmåten når det gjaldt mindre grensereguleringer. I § 1 i lov av 30. september 1921 ble det fastsatt at en bykommunes grenser ikke kan endres uten ved lov, men mindre grensereguleringer kan foretas av Kongen når ingen av de kommuner som berøres av endringen forlanger saken brakt inn for de lovgivende myndigheter. Denne bestemmelse ble opprettholdt i loven av 10. juni 1938 med en tilføyelse om at de interesserte kommuner skal ha hatt anledning til å uttale seg før beslutningen fattes. I lovens § 1, annet og tredje ledd, heter det nemlig:

«En bykommunes grenser kan ikke endres uten ved lov. Dog kan mindre endringer av grensene foretas av Kongen, når ikke noen av de kommuner som berøres av endringen, krever saken bragt inn for de lovgivende myndigheter. Før beslutning fattes må de interesserte kommuner ha hatt anledning til å uttale sig.

Ved endring av grensene i medhold av foran stående bestemmelse fastsetter Kongen nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov.»

#### *Utviklingen etter 1837.*

I tiden som er gått siden 1837 har vi hatt en rekke endringer av de kommunegrenser som dengang ble fastlagt, både mindre grensereguleringer, opprettelse av nye bykommuner, men først og fremst oppdeling av herredskommuner. For byenes vedkommende nevner en at antall bykommuner er steget fra 37 til 64, i en rekke tilfelle ved at ladesteder med hjemmel i formannskapslovens § 15 er blitt bykommuner, men også i atskillig utstrekning ved opprettelse av nye byer. Desuten er herredskommunene Domkirkens og Korskirkens Landssogn og Årstad slått sammen med bykommunen Bergen, herredskommunen Barbu med Arendal, herredskommunen Jeløy med Moss og herredskommunen Aker med Oslo til bykommuner. På den andre siden er bykommunene Sogndal og Hølen slått sammen med henholdsvis Sokndal og Vestby til herredskommuner.

Videre har en hatt om lag 70 byutvidelser fastsatt ved lov og noen mindre utvidelser ved kongelig resolusjon. En rekke byer har



fått sine grenser utvidet flere ganger, men gjennomgående i lite omfang.

For herredskommunene har en hatt mange ganske små grenseendringer utover det som har gitt seg av byutvidelsene og bydannelsene. Men dertil har en hatt en rekke endringer forårsaket ved herredsdelinger. Allerede i 1839 fikk en den første deling.

I mange tilfelle er de opprinnelige formannskapsdistrikter delt flere — opptil fire ganger. Det er tilfelle med Alstahaug i Nordland fylke og med Ibestad i Troms fylke. Begge er ved i alt fire delinger stykket opp i 7 herreder.

Til nå har en i alt hatt 302 herredsdelinger, som geografisk og i tid fordeler seg slik:

	Østfold	Akershus	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark	Tilsammen
1838—1850 ....	0	0	1	2	0	0	0	2	2	4	0	3	1	3	1	0	1	3	23
1851—1860 ....	0	0	1	1	2	0	2	0	1	2	1	2	2	1	2	2	3	3	25
1861—1870 ....	1	1	4	2	0	0	1	1	1	2	6	5	3	4	4	4	1	6	46
1871—1880 ....	0	0	1	1	1	0	0	3	0	1	2	0	2	3	3	3	2	1	23
1881—1890 ....	0	0	0	0	1	0	2	2	0	3	3	1	4	2	2	4	3	0	27
1891—1900 ....	1	0	1	3	3	0	0	1	9	3	1	1	11	7	3	3	0	1	48
1901—1910 ....	4	2	1	3	2	0	0	2	3	1	8	2	2	4	5	3	3	1	46
1911—1920 ....	2	2	1	2	1	0	0	2	2	1	3	0	5	3	3	7	0	1	35
1921—1930 ....	0	3	1	0	0	0	0	0	0	5	2	1	2	2	1	7	4	0	28
1931—1950 ....	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Tilsammen ...	8	8	11	14	10	0	5	13	18	22	27	15	32	29	24	33	17	16	302

En viser i denne sammenheng til underbilag 10 til major Tangs foran nevnte oversikt. Tallene avviker noe fra den oversikt som ble gitt i innstillingen om opphevelse av soknekommunene (side 5 og 6) hvor tallene er hentet fra eldre og, som det har vist seg, ikke helt fullstendig statistikk.

Den siste herredsdeling fant sted i 1947 da øydistriktet Fedje i Hordaland fylke ble skilt ut fra Austrheim herred.

I den første tid etter 1837 ble i noen få tilfelle et formannskapsdistrikt innlemmet i et annet, men flere av disse distrikter oppsto senere igjen som selvstendige kommuner ved utskillelse. Bare to herreder ble på denne måte borte for godt, Strømsgodset og Eid (i Sunnhordland). Etter 1860 er imidlertid ikke i noe tilfelle to eller flere herredskommuner slått sammen.

Ved disse reguleringer er herredskommunenes antall gått opp fra 355 i 1837 til nå 680.

## B. Den nåværende kommunale inndeling.

Stillingen i dag er den at landet er delt i 64 bykommuner (44 kjøpsteder og 20 ladesteder), og 680 herredskommuner.

Av herredskommunene var 172 delt i to eller flere soknekommuner slik at vi i alt hadde 429 soknekommuner. I innstilling av

21. februar 1948 behandlet komiteen soknekommunenes stilling og foreslo dem opphevet. Ved lov nr. 8 av 15. desember 1950 er soknekommunene opphevet fra 1. juli 1951.

Herredskommunene i et fylke danner igjen en felleskommune, fylkeskommunen, og av slike felleskommuner — som er koordinerende og utjevnende organer — har vi 18.

Byene innen et fylke deltar ikke i fylkeskommunen.

Våre to største byer Oslo og Bergen utgjør egne fylker, men er ikke fylkeskommuner.

Våre primærkommuner varierer nå som før sterkt både i areal og folketall, bykommunene fra 0,17 km<sup>2</sup> (Tvedestrand) til 453,28 km<sup>2</sup> (Oslo) og i folkemengde fra 522 (Åsgårdstrand) til ca. 435 000 (Oslo), herredskommunene fra 0,48 km<sup>2</sup> (Grip) til 9 695,19 km<sup>2</sup> (Kautokeino) og i folketall fra 224 (Grip) til 32 543 (Bærum). Om dette vil det bli gitt utførligere data senere.

I en oversikt over den kommunale inndeling finner en det også riktig å ta med de spesialkommuner som vi har fått for visse særlige oppgaver.

Når en del av et herred er eller blir undergitt bygningslovens bestemmelser, kan det bestemmes at strøket skal skilles ut som bygningskommune, jfr. lov av 22. februar 1924 om bygningskommuner. For tiden har vi 69 slike bygningskommuner.

Blir brannloven gjort gjeldende for en del av et herred og herredsstyret ikke ønsker å overta utgiftene med strøkets brannvesen — eller det av andre grunner finnes hensiktsmessig, kan det bestemmes at området skal være egen brannkommune, jfr. lov av 15. august 1908 om brannvesenet. For tiden har vi 86 slike brannkommuner.

En nevner ellers havnedistrikter, forsorgsdistrikter, forsorgskretser, skolekommuner og vegroder, inndelinger som stort sett er behandlet i innstillingen om soknekommunene.

### C. Hovedtrekk i utviklingen.

De tall som er gitt foran viser at det i de vel 100 år som er gått siden formannskapslovene trådte i kraft har foregått en betydelig endring i den kommunale inndeling. Denne endring skyldes dog først og fremst de mange nye byer og herreder som er blitt opprettet. Riktignok er det i denne tid også foretatt regulering og arrondering av kommunegrenser i en rekke tilfelle, men disse endringer har vært av begrenset omfang.

#### *Herredskommunene.*

Når det gjelder herredskommunene må en som et typisk trekk slå fast at reguleringen har gått i retning av oppdeling. Ordningen med soknekommuner synes å ha vært en av hovedårsakene til dette. I grunnen skulle en ha ventet at formannskapslovens system med soknekommuner ville ha motvirket herredsdeling, idet en gjennom dette system både kunne tilgodese en ønskelig desentralisering av forvaltningen i en kommunikasjonsfattig tid og forsterke mulighetene for innføring av lokal innsikt i styringsverket uten å oppgi den kraft som lå i en samlende større enhet.

Men utviklingen ga oss det motsatte. Av oversikten over herredsdelingene vil en finne at samtlige delinger — på ett unntak — gjelder herreder med flere sokn. Nå har dette for så vidt en naturlig forklaring som det har vært den rådende oppfatning at det ikke har vært adgang til å dele herreder som bare har bestått av ett kirkesokn. W. S. Dahl skriver således i sin bok om «Landdistrikternes kommunalforfatning», side 9 (2. utg. 1883):

«Videst Anvendelse har den (d.v.s. formannskapslovens § 60 som ga Kongen adgang til å foreta modifikasjoner i kommuneinndelingen) fundet, og her antagelig med fuld Beføjelse, i Retning af at opløse Præstegjeldet i flere Herreder. Herom har man en Mængde Resolutioner. Se ogsaa Indredepartementets Skrivelse af 28. September 1869,

hvor dog Adgangen til saadan Deling forudsættes begrændset til det Tilfælde, som jo ogsaa er det almindeligste, at vedkommende Præstegjeld er delt i flere Sogne, i hvilken Forbindelse derhos Departementet udtaler den Formening, at Kommunebestyrelsens forberedende Behandling af slige Delingsspørsmål bør ske sognevis.»

Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig forklaring. En har mange herreder hvor behovet for deling sikkert har vært minst like stort som i enkelte av de herreder som ble delt. Og dersom behovet hadde vært stort nok, må en kunne gå ut fra at den nødvendige lovendring ville ha tvunget seg fram. Når så dette ikke er skjedd, synes det naturlig å anta at en i det faktum at en hadde soknekommuner, har hatt den sterke spore til herredsdelingene.

Et annet forhold som utvilsomt også har bidratt til å øke antallet av herredsdelinger, er den intime forbindelse som har bestått mellom den kommunale og den kirkelige inndeling, og som har bevirket at det ikke alltid har vært de kommunale hensyn som har vært avgjørende i spørsmål om inndelingsendringer. Sterkest var denne forbindelse i den første tid etter 1837 da prestegjeldet uten videre falt sammen med primærkommunen og hvorav fulgte at enhver endring av prestegjeldets grenser automatisk fikk virkning for kommunens. En ble imidlertid snart klar over at dette ikke var heldig. W. S. Dahl skriver:

«Ligesom den Inddeling, der viste sig hensiktsmessig i kirkelig Henseende, efterhaanden paa alt flere og flere Steder dannede en mindre tilfredsstillende Begrændsning af de kommunale Særinteresser, og saaledes fortvæk afløstes af en uafhængig Herredsinddeling, saaledes viste sig i Tidens Løb omvendt Herredsgrændserne utilfredsstillende for de geistlige eller kirkelige Interesser. Der gives heller ikke mellem disse forskjelligartede Interesser Berøringspunkter af saadan Vigtighed, at de skulde gjøre noget Baand mellem dem nødvendigt. Nu har det siden 1837 været fornødent at dele en Mængde Præstegjeld. Dette kunde ikke legalt hindres ved Formandskabsloven, men med Delingen af et Præstegjeld fulgte tidligere i ligefremt Medfør af L. § 1, at Herredet tillige blev delt. Dette var aabenbart til Ulempe, hvor kunde kirkelige, men ikke de verdslig-kommunale Interesser krevde Deling. Ofte forhindredes eller forsinkedes af denne faktiske Grund en ellers ønskelig Præstegjeldsdeling. L. § 60 kunde her ikke hjælpe, da den udøvende Magt ikke fortolkede sin dersteds givne Bemyndigelse derhen, at den havde Beføjelse til at lade Herredet strække sig ud over Præstegjeldsgrændsen.»

For å råde bot på dette lite heldige forhold, ble det ved lov av 25. februar 1860 bestemt at et prestegjeld kunne deles uten

at dette skulle få tilsvarende virkning for herredet, med mindre kommunestyret da eller senere besluttet det og Kongen samtykket. Den siste del av bestemmelsen gjorde imidlertid at loven ikke ble noen så effektiv bremse på herredsdelingene som tanken hadde vært. Av oversikten foran går det fram at antallet av herredsdelinger var på sitt høyeste i den følgende 10-årsperiode.

Selv om båndet mellom den kommunale og den kirkelige inndeling var løst noe ved loven av 1860, var det fremdeles intim forbindelse mellom de to inndelinger. En hadde ennå bestemmelsen om at hvert kirkesokn skulle være en soknekommune. Hvis derfor et prestegjeld ble delt uten at det fikk virkning for herredet, så ble i hvert fall de nye prestegjeld særskilte soknekommuner innenfor herredet, og således — som før nevnt — en ekstra spore til herredsdeling. Indirekte spilte således de kirkelige forhold fremdeles inn ved spørsmålet om herredsdeling, rent bortsett fra at det i selve prestegjeldsdelingen fortsatt lå en sterk spore til herredsdeling.

Først ved lov av 24. juni 1933 ble båndet mellom kirkesoknet og soknekommunen løst. Det ble da bestemt at et kirkesokn kan deles uten at den tilsvarende soknekommune deles. Men dermed er ikke alle bånd borte. Som nevnt i innstillingen om soknekommunene (side 19—22) vil en ved å sammenholde kommunal- og kirkelovgivningene finne at det fremdeles består en intim forbindelse mellom de to inndelinger. Hele kirkeforvaltningen bygger på det prinsipp at det til hvert kirkesokn bare skal svare en kommunal enhet. Et kirkesokn kan ikke omfatte to eller flere kommuner, mens det på den andre siden ikke er noe til hinder for at en kommune omfatter to eller flere kirkesokn. I praksis har en noen få unntak fra dette prinsipp. Dette er det gjort nærmere rede for i den foran nevnte innstilling.

Et annet forhold som synes å ha vært sterkt medvirkende til den utvikling vi fikk, var Regjeringenes og lovgivningsmyndighetens holdning til utviklingen. Det ser ut som om statsmyndighetene ikke la hovedvekten på at kommunene er forvaltningsenheter organisert av staten i den samlede statsforvaltnings interesse, og at statsmyndighetene som følge herav også skal følge med og om nødvendig vise selvstendig initiativ. Tvert om gjorde det syn seg gjeldende — og vel av respekt for det kommunale selvstyre — at det var kommunene, ikke staten, som i første rekke skulle ha hånd om kommuneinndelingen. — Som eksempel nevner en i denne forbindelse

at i 1880 årene strandet en rekke søknader om herredsdeling i Lister og Mandals amt på motstand fra Regjeringens side. Dette ledet til at en av amtets stortingsmenn i 1890 satte fram lovforslag om at det skulle være adgang til å dele et herred uten Kongens samtykke, når det var et alminnelig ønske om deling innen vedkommende distrikt. Konstitusjonskomiteen støttet forslaget (Innst. O. nr. 56 for 1890), og foreslo følgende tillegg til formannskapslovens § 60:

«Ansøgning fra herredsstyret om herredsdeling må ikke avslåes, når forslag derom har vært forelagt herredets efter grundloven stemmeberettigede indvaanere paa den i lovens § 1 forskrevne maate, og et flertal av de stemmeberettigede fra hver av de dele, hvori herredet foreslås delt, har bifalt delingen.»

Stortinget vedtok å sende forslaget over til Regjeringen.

I de følgende år innvilget en alle de tidligere avslåtte søknader om herredsdelinger i Lister og Mandals amt.

I 1896 var formannskapslovene gjenstand for en større revisjon, men en kan ikke se at spørsmålet da var oppe om å gi nærmere regler for herredsdelinger.

I 1898 satte Indredepartementet ned en komité som skulle utarbeide forslag til en «fuldstendig Revision» av formannskapslovgivningen. Denne komité pekte på at herredsdelingene foregikk tilfeldig og var drevet for vidt. I sin innstilling av 25. august 1900, på et tidspunkt da herredskommunenes antall var kommet opp i 533, uttalte komiteen bl.a.:

«Bilag 4 viser, at den forholdsvis lette Adgang til at forandre Herredsinddelingen er bleven benyttet i meget betydelig Udstrækning. Der var i 1838 364 Herreder med en Gjennemsnits-andel af alle Landsbygders Befolkning stor ca. 3200 Indbyggere — mellem et Minimum af 320 og et Maximum af 9269 mod 533 Herreder nu med en Gjennemsnits-andel af Befolkningen efter sidste Folketælling af ca. 2900 — mellem et Minimum af 428 og et Maximum af 15293 Indbyggere (Aker). Herredenes Deling er saaledes gaaet adskillig hurtigere end Folkemængdens Forøgelse i det hele. Men mest iøjnefallende bliver denne stærke Udstyknings, naar det erindres, at store Landsdele har vært næsten uberørte deraf, medens andre — specielt adskillige vest- og nordenfjeldske Amter — er bleven Gjenstand for en Udstyknings der som mesteds synes at have naaet en betænkelig Høide. Bortsett fra det nye Amt Finmarken, hvor de svære Afstande nødvendiggjør en meget stor Deling af Herredene, som her er øgede fra 7 til 17, fremhæver sig i dette stykke især Romsdalen, Søndre Trondhjems, Lister og Mandals samt Stavanger Amter, hvor Herredernes Antal under Formandskabsinstitutionens Bestaaen er tiltaget resp. 77, 74, 70 og 61 Procent, og hvor Middelbefolkningen

pr. Herred er bragt ned til henholdsvis ca. 2000, 2400, 1960 og 2000 Indvaanere ifølge den sidst afholdte Folketælling.

Som fremstillet i medfølgende bil. 1 og 3 synes de kongelige Resolutioner, der samtykker i Herredsdeler, i Aarenes Løb at være bleven mere og mere kurante.

Vort Lands Naturbeskaffenhed medfører et stærkt Behov for Deling af de kommunale Distrikter paa Landet, men Hensynet hertil taber i Vægt, efterhvert som Fremkomst- og Forbindelsesmidlernes Forbedring formindsker Afstanderne. Afspærringen fra gamle Dage Bygdelagene imellem har mangesteds affødt en Tendens i Retning af fortsat Opdeling i Smaakommuner langt stærkere end den ønskelige Evne til at slutte sig sammen om Gjennemførelsen af Kommunernes vigtige Fællesinteresser, der selvfølgelig for sit Fremme kræver et vist Minimum af økonomisk Kraft og Bæreevne.»

For å bremse på herredsdelingene og for å få utviklingen inn i fastere former, foreslo komiteen at herredsdeler fremtidig måtte gjennomføres ved lov. Dette skulle ubetinget gjelde hvis det ved delingen oppsto et herred på mindre enn 1.000 innbyggere. Ellers skulle det være høve til å dele et herred ved kongelig resolusjon dersom det i herredet og amtet var «overveiende Enighet om Foranstaltningen».

Forslaget ble behandlet i Ot. prp. nr. 16 for 1909 der Justisdepartementet uttalte:

«Departementet har ..... ikke funnet grund til ved nærværende anledning at foreslaa nogen forandring i de gjældende regler om herredsdeler m.v. Den nu anvendelige avgjørelsesmaate ved kongelig resolution har siden forslaget av 1890 ikke git anledning til nogen anke og synes i det store og hele at virke tilfredsstillende. Man er imidlertid opmærksom paa, at tendensen til fortsat opdeling i smaakommuner er sterk og at denne opstykning, om den drives for vidt, indebærer en fare for svækkelse av de enkelte herreders økonomiske kraft og bæreevne. Skulde det gjennem fortsat erfaring fremstille sig som paakrevet at faa fastere lovregler paa dette omraade, vil departementet ha sin opmærksomhet henvendt paa saken og i tilfælde opta den til nærmere behandling på grundlag av formandskapslovkomiteens forslag.»

Ot. prp. nr. 16 for 1909 ble ikke behandlet av Stortinget, heller ikke en rekke senere proposisjoner angående revisjon av kommunelovene.

Den 5. februar 1919 oppnevnte Justisdepartementet en ny kommunallovkomite som avga innstilling i juni 1920. Denne komite drøftet ikke spørsmålet om herredsdeler, men foreslo at en i den nye lov for herredskommunene skulle lovfeste den ordning som ble praktisert for endringer av kommunegrenser. Spørsmålet ble heller ikke særskilt berørt i Ot. prp. nr. 30 for 1921 om nye kommunestyreløve. I landkommuneloven av 30. sep-

tember 1921 — som avløste formannskapsloven av 1837 — ble alle bestemmelser om grenseendringer tatt inn i § 1 og gitt denne ordlyd:

«Deling av herreds- og sognekommuner og forandring i deres grenser forøvrig besluttes av Kongen efterat herredsstyrerne i de kommuner som blir berørt av forandringen, har hatt anledning til å uttale seg.

Ved deling av herredskommuner skal også fylkestinget få anledning til å uttale seg.»

Det er verdt å legge merke til at spørsmålet om sammenslutning av herredskommuner til da ikke hadde meldt seg bortsett fra i de to tilfeller i tiden før 1860 som en har nevnt på side 5. Dette spørsmål ble tatt opp av kommunallovkomiteen av 1935 som i sin innstilling II av 20. april 1937 bl.a. anfører:

«Komiteen vil for øvrig bemerke at man hos oss kanskje er gått langt når det gjelder herredsdeling og at det muligens i enkelte tilfelle kunde være grunn til å gå den motsatte vei — å slå flere herreder sammen til en kommune. Dette har hittil ikke vært aktuelt, bortsett fra sammenslutning av herred og by (Barbu og Arendal, Årstad og Bergen og for tiden spørsmålet Jeløy—Moss, Aker—Oslo), hvor man har måttet bruke lovs form, jfr. bykommunelovens § 1. Komiteen vil foreslå at det nu i landkommuneloven tas inn bestemmelse om sammenslutning av kommuner, og mener at de samme regler i det vesentlige bør gjelde for sammenslutning som for deling.

Når det gjelder sammenslutning ved administrativ forføyning, mener komiteen at det bør være en betingelse at vedkommende herredstyrer (eventuelt sognestyre) er enige om forandringen.»

I Ot. prp. nr. 1 for 1938 ble komiteens forslag om bestemmelser når det gjaldt sammenslutning av kommuner tatt opp, dog ikke det siste punkt om at det skulle være et vilkår for Kongens adgang til å slå kommuner sammen, at vedkommende kommunestyre skulle ha uttalt seg for sammenslutningen. Regjeringen fant ikke tilstrekkelig grunn til å ha andre regler i sistnevnte forbindelse enn de som gjaldt for deling av kommuner. I Stortingets Kommunalkomite sluttet flertallet seg til proposisjonen på det nevnte punkt, mens et mindretall tok opp kommunallovkomiteens forslag. Under behandlingen i Odelstinget satte representanten Ramsvik fram følgende forslag:

«Dersom ved sammenslutning henholdsvis et herredsstyre eller sognestyre uttaler seg imot sådan, kan sammenslutning bare besluttes med Stortingets samtykke.»

Ramsviks forslag ble vedtatt og gikk inn i den endelige lovtekst.

En må slå fast at det er herredskommunene selv som har diktert utviklingen. Det antas

imidlertid at det i hvert fall i de siste 50 år gjennom statsmyndighetenes mer eller mindre skarpt uttrykte betenkeligheter mot en for sterk oppdeling, etter hvert er hitført et nå nokså alminnelig syn for at oppdelingen er drevet for vidt. I den siste 20-årsperiode har en da heller ikke hatt mer enn en deling.

#### *Bykommunene.*

Når det gjelder bykommunene har utviklingen på dette område etter 1837 vært preget av kravet om en utvidelse av grensene. Dette har med tiltagende styrke reist spørsmålet om de gamle byarealer kan sies å være fullt utnyttet, og på hvilke økonomiske vilkår det ene sett kommuner skal kunne trekke arealer fra det andre.

I denne periode faller også opphevelsen av byenes handelsprivilegier, et forhold som en skulle tenke seg ville hemmet byenes vekst og iallfall redusert mulighetene for nye bydannelser. Likevel fikk vi flere nye små byer, hovedsakelig ved utskillelse fra herredskommunene av bymessig bebygde strøk, og en rekke tettbebygde herredskommunale strøk gikk opp i de tilstøtende byer.

Ved behandlingen av disse saker synes statsmyndighetene gjennomgående å ha vært meget lydhøre. Det gjaldt såvel kravet om opprettelse av nye byer som kravet om utvidelse av gamle bygrenser. Når utvidelsene allikevel ofte er blitt så små at spørsmålet er kommet fram på ny, skyldes det en rekke andre forhold. Til dels var byene engstelige for at de økonomisk ikke ville makte å bygge større landdistrikter bymessig ut og få dem organisk inn i «byens status». I mange tilfelle skyldes det en feilvurdering av utviklingen som kom hurtigere og ble sterkere enn antatt. Særlig siden århundreskiftet kom etter hvert oppgjørsspørsmålet så sterkt i forgrunnen, og utløste så store friksjoner, at kompromissløsninger ble foretrukket.

Reglene for behandlingen av disse saker har stort sett ikke undergått forandringer, men administrasjonen har særlig i den senere tid tilrettelagt materialet for Stortinget på en langt utførligere måte enn tidligere.

#### **D. Inndelinger som har sammenheng med den kommunale inndeling.**

Ved en gjennomgåing og prøving av den primærkommunale inndeling synes det også nødvendig å holde seg for øye at vi har flere inndelinger som helt eller delvis faller sammen med den kommunale, og som en derfor har funnet å burde ta med i oversikten.

De viktigste er:

#### *Den kirkelige inndeling.*

Kirkelovgivningen bygger på det prinsipp at et kirkesokn skal høre til en kommunal enhet (by-, herreds- eller soknekommune). Den kommunale enhet kan omfatte to eller flere kirkesokn, men ellers skal det være full overensstemmelse mellom den kirkelige og den kommunale inndeling. Dette er også gjennomført i praksis med noen få unntak som komiteen har gjort nærmere rede for i innstillingen om soknekommunene (side 19—21).

Den lovbundne sammenheng mellom de to inndelinger medfører at en endring av den kommunale inndeling uten videre også må få virkning for den kirkelige.

#### *Lensmannsdistrikter.*

Et lensmannsdistrikt kan omfatte ett eller flere herreder, (i noen få tilfelle faller det sammen med soknekommunen), jfr. lov om lensmenns ansettelse av 30. juni 1884. Forbindelsen mellom de to inndelinger er dog ikke av rettslig karakter, og et lensmannsdistrikt skulle følgelig kunne arronderes uavhengig av den kommunale inndeling. På den andre siden er det så store fordeler ved at lensmannsdistriktet faller sammen med herredsgrensene at det vanskelig kan tenkes at forbindelsen mellom de to inndelinger vil bli brutt. En nevner således at lensmannen vanligvis er manntallsfører ved valg og det må i tilfelle føres særskilt manntall for hver del dersom et valgsgogn er delt mellom flere lensmannsdistrikter. Ordningen forenkler dessuten oppgjøret ved fordelingen av lensmannens lønn og også ansettelsen da vedkommende herredsstyre deltar i denne.

#### *Domssokn.*

Et domssokn (underrettsdistrikt) omfatter alltid flere herreder, men ellers faller inndelingen sammen med kommunegrensene. Etter § 22 i domstolloven er det Kongen som fastsetter landets inndeling i domssokn. En er her ikke bundet, men en må regne med at den kommunale inndeling av praktiske omsyn vil bli lagt til grunn. Valg av domsmenn foretas således av kommunestyrene og det er vedkommende kommuner som utreder utgiftene til husrom for rettsmøter ved herreds- og byrettene som holdes på de faste rettssteder.

#### *Politidistrikter.*

Bortsett fra at politidistriktet som regel omfatter flere kommuner, er det full overensstemmelse mellom politidistriktsinndelingen og kommunegrensene. Selv om en heller ikke her er bundet, synes en slik ordning å

være diktert av praktiske omsyn, fordi det bør omfatte hele lensmannsdistriktet. En annen ordning vil for øvrig komplisere forholdet når det gjelder utøvelsen av en del av politimesterens funksjoner. En nevner således at han er medlem av bygningsrådet og brannstyret og at han bl.a. skal uttale seg om lukningsvedtekter og hotell- og skjenkebevillinger.

#### *Legedistrikter.*

Etter § 1 i lov av 26. juli 1912 om utføring av de offentlige legeforretninger skal landet deles i legedistrikter som skal bestå av «en by eller av et eller flere herreder med eller uten en eller flere mindre byer». Av de grunner som taler for å opprettholde overensstemmelser mellom denne inndeling og kommuneinndelingen kan nevnes at distriktslegen er formann i helserådet i herredet.

#### *Arbeidsformidling.*

Etter § 5 i lov av 27. juni 1947 om tiltak til å fremme sysselsetting skal det være offentlig arbeidsformidling i alle kommuner. Etter § 6 i samme lov kan Kommunal- og arbeidsdepartementet fastsette at det skal være felles arbeidskontor for flere kommuner.

#### *Sykestrygd.*

Etter § 39 i lov av 6. juni 1930 om sykestrygd skal det være en offentlig trygdekasse i hver kommune. Dog kan Rikstrygdeverket med samtykke av Sosialdepartementet bestemme at flere kommuners trygdekasser skal slås sammen.

I § 39, siste ledd, står det:

«Når en kommune deles, to kommuner slås sammen eller grensene mellom dem re-

guleres, treffer Rikstrygdeverket de fornødne bestemmelser med hensyn til deling eller sammenslutning av trygdekassene eller overførsel av medlemmer og tidspunktet herfor.»

#### *Ulykkestrygd m. m.*

Kommunene er de lokale forvaltningsdistrikter for ulykkestrygdene, enten en som forvaltningsorgan nytter trygdekassene eller særskilte tilsynsmenn.

Bla. for utskiftningsdistrikter og jordmordistrikter synes ikke noe absolutt å kunne utledes av praksis.

Spesiallovene forutsetter ofte at kommunene skal medvirke til løsning av visse oppgaver. Det vil derfor være en praktisk og administrativ fordel at det er overensstemmelse mellom de inndelingsgrenser disse spesiallover etablerer og kommuneinndelingen. Etter gjennomgåingen ovenfor tør en slå fast som prinsipp:

at til grunn for landets nåværende sivile inndeling ligger kommuneinndelingen og komiteen vil understreke at etter dens oppfatning bør kommuneinndelingen fortsatt være den lokale inndelingsnorm som den sivile inndeling knyttes til.

En finner i samme forbindelse å burde presisere at Kommuneinndelingskomiteens mandat kun omfatter den primærkommunale inndeling, d.v.s. inndelingen i bykommuner og herredskommuner (med soknekommuner). Bare hvis en søker revidert grensene mellom kommuner i forskjellige fylker, kommer en i berøring med fylkeskommuneinndelingen.

### Kapitel III.

#### **Kommunenes sakområde-forvaltningen.**

Ved drøftingen av kommuneinndelingens hensiktsmessighet er det viktig at en har klart for seg hva en kommune er idet det er en viss sammenheng mellom kommunenes rettslige struktur og deres arrondering. Slik som kommunebegrepet er realisert i den gjeldende lovgivning, er det f.eks. et viktig trekk i den kommunale forvaltningsordning at kommunene for en vesentlig del dekker sine utgifter ved en utligning på innbyggerne innen kommunen. Av den grunn bør kommunene gjøres så store at en slik dekningsmåte kan gjennomføres. Annerledes om en tenker seg kommunenes

utgifter helt eller for en vesentlig del dekket av staten. I så fall ville en stå friere ved arronderingen. Da slapp en å ta hensyn til at kommunene skulle være selvstendige økonomiske enheter.

Videre er det en nøye sammenheng mellom kommunenes sakområde og deres arrondering. Hvis det f.eks. ved lov ble bestemt at anlegg og drift av sykehus — en oppgave som i dag vanligvis løses av fylkeskommunen eller ved interkommunalt samarbeid — skulle pålegges de enkelte primærkommuner, måtte disse gjøres atskillig større enn de gjennomgående er i dag.

### A. Kommunebegrepet.

I «Dansk forvaltningsret» (annen utgave, side 63) uttaler Poul Andersen om kommunebegrepet i sin alminnelighet:

«Udtrykket Kommunalforvaltning peger hen paa en Forvaltningsvirksomhed, hvis stedlige Omraade er Kommunen, men i Udtrykket ligger endvidere at denne Forvaltningsvirksomhed udgaar fra Kommunen i dens Egenskab af selvstendigt Forvaltningssubjekt. . . . . Kommunalforvaltning i denne Betydning kan godt tænkes som en autoritær Ordning, ligesom Begrebet Statsforvaltning jo ligesaavel hører hjemme i den autoritære som den folkestyrte Stat, men oftest udøves Kommunalforvaltningen under Medvirken fra den interesserede Befolknings Side. Man taler i saafald om kommunal Selvforsvaltning. . . . .»

Denne definisjon har forsåvidt gyldighet for oss når det gjelder kommunebegrepet i sin alminnelighet. En kommune kan i og for seg bestå uten å være selvstyrt. For vår oppfatning av kommunebegrepet i dag er det imidlertid et kjernepunkt at kommunene skal bygge på prinsippet om folkets selvstyre.

Det er i dag dessuten en vesentlig del i vårt kommunebegrep at dens formål og virkemidler alene er negativt avgrenset.

Noen lovfestet definisjon av begrepet kommune fins ikke. Men i hovedsaken kan en si at en kommune er et eget rettssubjekt, som består av den befolkning som er knyttet til et nærmere bestemt geografisk område, hvis omfang er fastsatt av statens myndigheter.

### B. Kommunalt selvstyre.

Det kommunale selvstyre ble innført hos oss ved formannskapslovene av 1837. Hverken i disse eller senere lover er det gitt noen definisjon av selvstyrebegrepet. I Formandskabslovkomiteens innstilling av 1900 var en inne på dette spørsmål. I bilag I til innstillingen uttales det nemlig bl. a.:

«Formandskabsloven bygget på Principet om Folkets Selvstyre, forsaa vidt som den lægger saavel den kontrollerende, som den beskattende og bevilgende Myndighed med Hensyn til de kommunale Anliggender i Hænderne paa Kommunens egne Indvaanere gennem deres valgte Repræsentanter.»

Og etter å ha sitert den daværende § 23 i byloven og § 27 i landsloven heter det videre:

«Denne Paragraf, der paa en Maade er Kjærnepunktet i Loven, hævder bestemt Kommunernes fuldstændige Uafhængighed i

sine indre Anliggender, saaledes at ingen udenforstaaende Autoritet kan tvinge en Kommune til en Foranstaltning, som den ikke selv ønsker at gaa med paa, medmindre denne ved Lov er paalagt Kommunen.»

Profesor A s c h e h o u g har gitt uttrykk for det kommunale selvstyres grunntanke på det vis: «at avgjørelse av distriktets egne innvånere på en gang svarer best til kommunens eiendommelige behov og dens økonomiske evne».

H. B a h r har i Minneskrift til formannskapslovenes 100-års jubileum definert det kommunale selvstyre «som en forvaltningsordning som overlater til stedlig avgrensede administrative enheter . . . . . å skjømte visse forvaltningsoppgaver ved egne organer, som helt eller for en vesentlig del består av kommunevalgte tillitsmenn».

Bahrs definisjon gjelder det kommunale selvstyre i sin alminnelighet. Når det gjelder det kommunale selvstyre — slik det er gjennomført i vår lovgivning — vil komiteen i tilslutning til nevnte definisjon fremheve følgende karakteristiske trekk som har særlig betydning ved vurderingen av kommunenes avgrensning:

Kommunene skal skjømte de oppgaver som lovgivningen til enhver tid pålegger dem, men de kan ikke pålegges utgifter og oppgaver uten ved lov. På den andre siden har de adgang til å ta opp oppgaver på egen hånd innenfor de grenser gjeldende lov tilsier. Kommunene skal altså være egne samfunn som skal leve sitt selvstendige liv innenfor de grenser lovgivningen setter.

Det hører med til karakteristikken av våre primærkommuner at de har beskatningsrett, dvs. at de helt eller for en vesentlig del dekker sine utgifter ved en utligning på innbyggerne i distriktet, og at de har bevilgningsrett dvs. at de selv kan disponere sine midler — med de grenser som lovgivningen setter — til de formål som kommunen selv ønsker tilgodesett.

En vesentlig bestanddel i vårt kommunale selvstyre er videre at avgjørelsen i kommunens anliggender skal treffes av kommunens egne innbyggere gjennom valgte representanter. Aktiviseringen av befolkningen i kommunene når det gjelder deltakelsen i den kommunale forvaltning og de kommunale gjøremål, er en forutsetning for et levende og reelt kommunalt selvstyre i vår forstand. Det er også et aktivum for kommunen og for samfunnet som helhet.

Skal det lykkes fullt ut å mobilisere den lokale befolknings innsats og offervilje, og utnytte dens interesse for kommunale spørsmål, må det være et rimelig spillerom for

selvstendig kommunalt initiativ både når det gjelder de lovbevalte oppgaver og adgangen til å ta opp andre oppgaver. Men dette forutsetter at kommunene både forvalnings-teknisk og økonomisk er slik organisert at de makter å utfolde et selvstendig initiativ.

Kommunenes grenser må derfor trekkes slik at forholdene blir lagt best mulig til rette for å utvikle og aktivisere befolkningens del-takelse i kommunens forvaltning.

Det kommunale selvstyre forutsetter som før nevnt økonomisk evne. Hvis en kommune mangler midler til å skjytte oppgaver ut over det lovbevalte minimum, er selvstyret en illusjon. Dette er nokså selvsagt, men en finner likevel grunn til å presisere det bl. a. for å understreke nødvendigheten av å ha bæredyktige kommunale enheter. Det er ikke noe inngrep i det kommunale selvstyre om en foreslår økonomisk svake kommuner slått sammen til større enheter, det er tvert imot et tiltak som tar sikte på å styrke selvstyret.

### C. Kommunenes sakområde.

Den kommunale selvstyrevirksomhet hadde i de første årene etter 1837 et nokså beskjedent omfang. Folket i sin alminnelighet var ikke klar over hva nyordningen innebar, og den kommunale virksomhet var i det hele tatt liten.

Sverre Steen skriver i «Kristiansands Historie», side 91—92:

«Skal vi dømme ut fra byens lille avis, var gjennomførelsen av formannskapsloven en hending av underordnet betydning for Kristiansand. Den vakte ingen sensasjon, den ble ikke på noen måte feiret i pressen eller blant almenheten. Det gamle styre gled tilsynelatende umerkelig over i det nye....»

I jubileumsboken for Vest-Agder fylke (1837—1937) finner en på side 217:

«At det ikkje stod so klårt for dei nyvalde heradstyri kva oppgåva dei hadde og kor langt deira mynde rokk, skal ein ikkje undrast so mykje på. Vel stod det i formannskapslovi, serleg i § 21, at forutan dei kommunale rekneskaper skulde dei «bistaa Øvrigheden, vaage over Communens anliggender, andrage om hvad der maatte ansees ønskeligt at faa udvirket eller foranstaltet o.s.v.». Dette siste hev vel dei tri formenn i Gyland serleg havt i tankar då dei hadde sitt fyrste møte. Det er sopass forvitneleg, at det bør koma med soleis som det er bokført:

«1838 den 30te marti vare samtlige Gylands-sogns formandskab efter indbyrdes overenskomst forsamlede paa gaarden Feddog, hvorom Fogderiet ved skrivelse af 19de denne md. var underrettet og følgende andragender Blev foretagen til betænkning og overvejelse:

No. 1. «At det i dette Distrikt begaaes stor

ødsel og overdaadighed ved de store Brøllup og Ligbegjængelser, som nu for tiden er i brug. Da kan vi ikke bedre skjønne end det kunde være passelig og til nødtørftighed at det i det høieste ingen skulde have, hverken til Brøllup eller Ligbegjængelser, til hver især 1 tønne malt og 12 potter Brændevin, og saa synes vi at det bør være en mulkt af 10 Spd. til dette sogns Fattigkasse og 5 Spd. til angiveren af den der overtræder denne bestemmelse, og naar denne overtrædelse paa lovlig maade er bevisliggjort, da ved Amtets paategning at inddrives ved udpantning.»

Dei hev 3 nr. til på same møte som me ikkje hev plass til å ta med, — det gjeld arrestantskyss og heimstadsrett for lause personar som kjem inn i bygdi og vert til byrde, men nr. 1 er mest forvitneleg. Sjølv sagt låg det utanfor loven med slike «bestemmelser», men det gjev oss ein gløtt inn i tilhøvi i bygdi for 100 år sidan.

Det er ikkje mange møte dei første åri, og ikkje store tiltak frå bygdefolket si sida, det tok tid fyrr det nye sjølstyret vart innarbeidd, og no bygdefolket hadde fenge rett til å skattleggja seg sjølv, er det rimeleg at dei vilde spara seg for utloger.»

Av bygdeboken for Bærum går det fram at kommunens første budsjett var på 41 spd. 10 sk. (ca. kr. 165) og at største post på budsjettet var en bevilgning til skuddpremie for gaupe.

I denne forbindelse må en imidlertid være merksam på at fattigvesenet og skolevesenet, som hørte til de største distriktsoppgaver på den tid, til å begynne med ikke var trukket inn under den kommunale forvaltning. Helt fram til 1863 (fattigloven av 6. juni 1863) var det fattigkommisjonen og ikke kommunestyret som hadde bevilgnings- og beskatningsmyndigheten vedkommende fattigvesenet, med inn- og utbetaling over en særskilt fattigkasse. Og når det gjaldt skolevesenet, fikk herredskommunene først beskattende myndighet ved skoleloven av 16. mai 1860, bykommunene ved lov av 12. juli 1848. — Ellers var de kontante utgifter både til fattig- og til skolevesenet på den tid små. I fattigpleien var legdvesenet det fremherskende system nesten helt til århundreskiftet, og når det gjaldt folkeskolen, var omgangsskolen den alminnelige helt fram til 1860. Skoleloven av 1860 avskaffet i prinsippet omgangsskolen, men i mange distrikter ble denne likevel skoleformen i mange år etter. Et annet forhold som bidro til å holde de kontante utgifter til skolevesenet nede var at omgangsskolelærerne fikk en vesentlig del av sin lønn i naturalier.

De eldste oversikter over de kommunale regnskaper fins i Amtmennes femårsberetninger. Fra disse har en samlet følgende oversikt over herredskommunenes samlede kontante nettoutgifter til de forskjellige formål i 1851 og i 1860 (1 spd. regnet til kr. 4):



	1851 kr.	1860 kr.
Vegvesen .....	50 152	160 472
Justisvesen .....	42 364	24 124
«Communebestyrelsen» ..	21 184	33 088
«Gjordemodervesen» ...	14 632	19 492
Kirke, kirkegård og prestebolig .....	22 532	88 924
Utgifter til øvrige komm. eiendommer og innret- ninger .....	10 580	41 620
Renter på gjeld .....	9 748	25 000
Andre utgifter .....	29 280	187 088
	200 472	579 808
Avdrag på gjeld .....	24 460	70 056
Utlån .....	300	
Til sammen .....	225 230	649 864

Sammenholdt med det som er nevnt foran gir oversikten et visst bilde av den kommunale virksomhet i den første tid.

Hovedvirksomheten faller under vegvesenet og dette inntrykk forsterkes når en tar i betraktning at alt vedlikeholdsarbeid og dertil atskillig anleggsvirksomhet ble drevet som pliktarbeid. Den andre hovedoppgave var kirkeforvaltningen som i 1851 la beslag på 11 %, i 1860 om lag 15 % av kommunenes kontantbudsjetter. Utgiftene vedkommende justisvesenet var forholdsvis store, kommunene måtte bære en stor del av utgiftene til arrestlokaler o.l. Bemerkelsesverdig store var utgiftene til «gjordemodervesenet». — De forholdsvis store uttellingene til renter og avdrag på gjeld viser at kommunene finansierte en betydelig del av sin virksomhet ved lånemidler. I 1860 ble således bare kr. 380 852 av herredskommunenes ordinære kontantutgifter på kr. 579 808 dekket ved skatter, resten ved lån og forskudd.

Fra omkring 1860-årene merker en en sterk stigende aktivitet i kommunenes virksomhet, et forhold som utvilsomt må ses i sammenheng med den relativt sterke økonomiske utvikling vi fikk i landet i 1850—60-årene, men som nok har sin hovedårsak i befolkningens betydelig endrede syn på de kommunale oppgaver. Den la ikke lenger ensidig vekt på å spare — og bremse på embetsmennene, men vi merker både aktiv oppslutning om oppgavene og betydelig interesse for å være med i kommunens styre. Eksempelvis nevner en at det på amtstinget i Hordaland i 1860 bare møtte 2 embetsmenn, mens tinget de første årene etter 1837 vesentlig hadde bestått av embetsmenn.

Kommunenes oppgaveområde faller i to deler:

- de oppgaver som staten pålegger kommunene i forbindelse med eller uten økonomiske tilskudd fra staten,

b. de oppgaver som kommunene selv finner har kommunal interesse og som etter loven ikke er lagt til andre.

Begge de nevnte sett oppgaver gjennomføres i bykommunene direkte av bystyrene med tilliggende organer.

Når det gjelder herredskommunene gjennomføres de dels direkte av herredsstyrene og deres organer, dels indirekte av dem gjennom fylkeskommunene, hvis budsjetter fastlegges av fylkestingene, men dekkes av herredskommunene.

Den utvikling som vi fikk i årene utover fra 1860 til første verdenskrig, domineres av de oppgaver staten påla kommunene å ta seg av. Det samme er tilfelle med perioden fra 1924 til 1937, og til en vis grad vil en måtte karakterisere tiden etter 9. mai 1945 på samme måte — skjønt det her spiller inn mange ekstraordinære forhold.

I perioden fra 1915 til 1924 utfoldet kommunenes frie initiativ seg sterkt under relativt pengerike forhold, men ikke i enhver henseende heldig. Til dels kom dette av konjunkturforsvarene som var ekstraordinære og vanskelige, til dels av at disposisjonene ikke alltid lå innenfor det strengt kommunale interessefelt. Perioden fra 1937 til krigen i 1940 var også en tid med rikt kommunalt initiativ, men på betydelig sunnere basis enn før.

Tiden etter 9. mai 1945 har gitt utvidelser på begge sett av kommunenes oppgaveområder, men de lovbundne oppgaver har lagt beslag på den største del av kommunenes disponible midler, fordi meget skulle gjenopprettes etter okkupasjonen. Enkelte av de lover som er gitt i denne tid og som har medført utgifter for kommunene, har dog hatt en annen karakter enn tidligere. I stedet for å pålegge kommunene forpliktelser er kommunene invitert til sammen med staten å løse visse oppgaver. En nevner således husbankordningen. Et annet trekk i denne periode er dessuten tendensen til økt utjevning mellom kommunene.

Det kommunale selvstyres grunnidé — den aktive og brede deltagelse i kommuneforvaltningen fra befolkningens side — fikk som nevnt sitt gjennombrudd først i perioden etter 1860. Etter hvert vant da synet i distriktene for verdien av det kommunale selvstyre i utbredelse og interessen for å delta i kommunestyret og evnen til det har i lange tider vært alminnelig og til dels meget betydelig. Denne aktivisering av befolkningen er i seg selv av den største verdi og har i høy grad bidratt til utviklingen og utvidelsen også av kommunenes sakområde. Demokratiets idé — folkets egen behandling av de offentlige anliggender — kan nettopp innen de relativt

mindre geografiske enheter som en primærkommune er, sett i forhold til stat eller fylkeskommune, bli virkeliggjort i langt større grad enn innen store enheter.

Til nærmere belysning av utviklingen skal en her gi en kortfattet oversikt over kommunenes viktigste forvaltningsoppgaver fremover til vår tid, og en velger å gi den for våre gjennomgående svakeste enheter, herredskommunene.

#### *Kirkevesenet.*

Ved den geistlige lønningslov av 14. juli 1897 og kirkeloven av 3. august 1897 — som avløste mange eldre spredte bestemmelser om kirkevesenet, er kommunene bl. a. pålagt å yte en rekke erstatninger og tilskudd til geistlige embets- og tjenestemenns lønninger, og å bære en vesentlig del av utgiftene ved bygging og vedlikehold av kirker og anlegg og drift av kirkegårder, jfr. komitéens innstilling om opphevelse av soknekommunene der en gjorde utførlig rede for disse forhold. — I 1949—50 utgjorde herredskommunenes nettoutgifter til kirkevesenet gjennomsnittlig 2,9 % av de samlede nettoutgifter.

#### *Skolevesenet.*

Ved skoleloven av 16. mai 1860, avløst av lovene av 26. juni 1889 og 16. juli 1936 er folkeskolene lagt under primærkommunene. Hver kommune plikter å holde så mange folkeskoler som trengs og sørge for at disse er forsynt med nødvendige inventar og felles læremidler. Kommunen forestår driften av skolene som staten har normert en viss minimums lesetid for, ansetter og lønner det tilstrekkelige antall lærere, dekker utgiftene til brensel, lys og renhold, holder nødvendig skoleskyss og til en viss grad fritt skolemateriell til det enkelte skolebarn. Staten dekker lærernes pensjonsinnskudd og refunderer herredskommunene 55 %, i visse tilfelle opptil 85 % (byene 30 %, i visse tilfelle opptil 50 %) av lærernes nettolønn, det vil si den nettolønn som er fastsatt av Stortinget. Eventuelle kommunale tillegg må kommunene dekke helt selv. Videre yter staten tilskudd til godkjent skoleskyss i samme utstrekning som den bidrar til lærerlønningene, og den yter et tilskudd på kr. 2, i visse tilfelle opptil kr. 3 pr. skolebarn pr. år til fritt skolemateriell.

Det er videre i loven truffet bestemmelse om at en nærmere bestemt del av utgiftene til skolebygg, til leie av skolerom med inventar og til felles læremidler skal dekkes av

herredskommunene over fylkeskommunens budsjett.

Etter lov av 8. november 1946 kan en kommune opprette en eller flere framhaldsskoler eller slutte avtale med en eller flere andre kommuner om en felles framhaldsskole. Staten yter tilskudd etter forskjellige satser til lærerlønn, lys, brensel, renhold, læremidler til felles bruk, skoleskyss, innlosjering, fritt skolemateriell og skoletannlege. Alle de øvrige utgifter bæres av kommunen direkte eller over fylkeskommunen.

En nevner videre lov av 10. mai 1935 om høgre almennskoler hvor det forutsettes kommunale høgre skoler både med og uten statstilskudd, og lov av 1. mars 1940 om yrkesskoler for håndverk og industri hvor det regnes både med statskoler, fylkeskommunale, interkommunale og primærkommunale skoler. — Utgiftene til de kommunale yrkesskoler med statsbidrag fordeles slik: Kommunen skaffer de nødvendige lokaler (også internat) med inventar. Driftsutgiftene, herunder stipend og friplasser, utgifter til innredning av skoleverksteder og laboratorier og til anskaffelse av samlinger, deles med 50 % på staten og 50 % på kommunen på grunnlag av budsjett som Stortinget godkjenner.

Kommunene er foreløpig ikke pliktige til å opprette framhaldsskoler, heller ikke høgre skoler og yrkesskoler, men statens bidragspolitikk og konkurransen mellom distriktene gjør forholdet indirekte tvunget.

Skolevesenet er en av primærkommunenes viktigste og økonomisk tyngste oppgaver. I 1949—50 utgjorde herredskommunenes skoleutgifter gjennomsnittlig 18,3 % av kommunenes samlede nettoutgifter.

#### *Forsorgsvesenet.*

Ved fattigloven av 6. juni 1863, avløst av forsorgsloven av 19. mai 1900, er kommunene pliktige til å sørge for dem som savner midler til livsopphold og til kur og pleie i sykdomstilfelle. De trengende skal forsørges i pleie- eller aldershjem, hos private, ved understøttelse i hjemmet eller ved innlegging på sykehus. Forsorgsutgiftene var en uforholdsmessig tung byrde for mange kommuner under den store arbeidsledighet i 1924—34-årene. I 1949—50 utgjorde herredskommunenes forsorgsutgifter gjennomsnittlig 4,5 % av kommunenes samlede nettoutgifter. Disse utgifter vil under ordinære forhold synke etter hvert som de sosiale trygder bygges ut. På den andre siden er å merke at behovet for gamlehjem jevnt over er stigende.

*Sosialtrygd og barnevern.*

Ved lov om syketrygd av 6. juni 1930, om alderstrygd av 16. juli 1936, om arbeidsløshetsstrygd av 24. juni 1938 og om barnetrygd av 24. oktober 1946 er primærkommunene pålagt store byrder, men nokså forskjellige for de ulike trygdeordninger. Mens forpliktelsene vedkommende syketrygden i det vesentlige innskrenker seg til å betale en del av trygdepremien, er det kommunene som administrerer de tre sistnevnte, og dessuten dekker de en nærmere fastsatt del av utbetalingene til de trygdede. — I 1949—50 utgjorde herredskommunenes utgifter vedkommende de da gjeldende trygdeordninger samt pleie- og barneheimer 11,4 % av kommunenes samlede nettoutgifter.

*Helsevern.*

Etter lov av 26. juli 1912 plikter distriktslegen etter departementets bestemmelse å holde kontordager på bestemte steder innen sitt distrikt mot at vedkommende kommune betaler vanlig kostgodtgjøring og stiller til disposisjon oppvarmet kontorlokale. Kommunene har ingen lovmessig plikt til å sørge for bolig til distriktslegen, men i forarbeidene til loven av 1912 er det forutsatt at kommunene skaffer bolig, jfr. Ot.prp. nr. 39 for 1911, side 74 ff. Etter dette har mange kommuner bygd legeboli eller stilt leilighet til disposisjon for distriktslegen. — I flere tilfelle har departementet — for å få distriktet besatt — måttet sette som vilkår for kunninggjøring av stillingen at bolig ble skaffet av vedkommende kommune.

Etter lov av 19. desember 1898 er primærkommunene pålagt å dekke  $\frac{1}{2}$  av distriktsjordmørens lønn. Dertil dekkes en del over fylkesbudsjettet, og i særlige tilfelle kan fylkestinget pålegge vedkommende kommune å skaffe jordmoren passende bolig mot en rimelig leie.

I 1949—50 utgjorde herredskommunenes utgifter til helsevern 2,2 % av kommunenes samlede nettoutgifter.

*Vegvesenet.*

Ved vegloven av 15. september 1851 — avløst av vegloven av 21. juni 1912 — er kommunene pålagt store forpliktelser i forbindelse med utbyggingen og vedlikeholdet av vegnettet. Det er således kommunene som må bygge ut og holde vedlike hele det lokale vegnett (store og små bygdeveger og fylkesveger), dels direkte og dels indirekte over fylkeskommunen. For anleggsdriften er det rett nok vanlig at staten yter bidrag, men ikke etter helt bestemte satser, og dette er ellers et bevilgningsspør-

mål for det enkelte Storting. I den siste tid har staten også ytet et lite bidrag til vedlikeholdet. — Ellers er det gjennom Stortingets bevilgningspraksis så å si slått fast at kommunene skal yte fri grunn til alle gjennomgangsveger og holde gjerde langs dem og dertil svare et nærmere bestemt kontant distriktsbidrag — alt etter den relativt verdi som vegen etter Stortingets mening har for distriktet. En betydelig del av disse utgiftene regulerer kommunene over fylkeskommunen og sin fylkesskatt.

*Andre forvaltningsoppgaver.*

I herreder hvor bygningsloven (lov av 22. februar 1924) er gjort gjeldende, plikter kommunene å dekke de utgifter som følger av det, med mindre det opprettes særskilt bygningskommune for vedkommende strøk. Tilsvarende gjelder vedkommende branntloven (lov av 15. august 1908).

Etter lov av 24. juni 1933 om havnevesenet plikter kommunene å dekke eventuelt underskudd på havnekassens budsjett og å garantere for havnekassens lån.

Etter lov av 22. juni 1928 skal det i hver herredskommune være et jordstyre, og kommunen skal direkte dekke  $\frac{1}{4}$  av utgiftene ved jordstyrets virksomhet.

Etter lov av 12. februar 1932 skal herredskommunen dekke  $\frac{1}{2}$  av skogoppsynsmannens lønn, skyss- og kostgodtgjøring.

Ved lov av 9. juni 1903 om arbeiderbruk og boliglån og lov av 23. juli 1915 om småbruk- og boliglån — avløst av lov av 30. oktober 1947 om Noregs Småbruk- og Bustadbank, er det forutsatt at kommunene på visse vilkår skal garantere for lån i banken og yte nedskrivningsbidrag til boligbygg. Vedkommende kommune skal også betale  $\frac{1}{2}$  av nemndformannens lønn og samtlige utgifter som Småbruk- og bustadnemnda ellers har.

I lov av 1. mars 1946 om Den Norske Stats Husbank er det forutsatt at kommunene yter garanti for og nedskrivningsbidrag på lån i banken. I St.meld. nr. 35 for 1949 om kommunenes økonomiske stilling 1947—48 uttalte Kommunal- og arbeidsdepartementet at det var meget betydelige utgifter kommunene fikk til slike nedskrivninger, og at de garantier kommunene måtte ta på seg i forbindelse med lån i Husbanken og i Småbruk- og Bustadbanken kunne bli en tung belastning i tilfelle av en konjunkturedgang. Det kan i denne forbindelse nevnes at en av årsakene til kommunenes vanskelige økonomiske stilling i mellomkrigstiden var at garantiforpliktelser særlig for lån i Småbruk- og Boligbanken ble effektive.

Etter lov av 10. juli 1936 om sivil luftvern og lov av 21. februar 1947 om tillegg til luftvernlovgivningen er det pålagt kommuner som helt eller delvis inngår i lokale sivilforsvarsdistrikter en rekke sivilforsvarsoppgaver.

Etter lov av 25. april 1947 om erstatning for visse skader og tap som følge av krigen, og lov om dekning av utgifter i samband med krigsskadeoppgjøret, er kommunene forpliktet til å dekke 25 % av erstatningene til private mens 10 % dekkes av kommunene i fellesskap gjennom Kommunenes Krigsskadefond. Videre har de kommuner som under krigen har hatt stigning i sin kontantformue, vært tilpliktet etter nærmere regler å yte tilskudd til Kommunenes Krigsskadefond, hvis midler rett nok er forutsatt ført tilbake dels til erstatning til kommuner dels til private for krigsskader.

#### *Oppgaver over fylkeskommunen.*

I en oversikt over byrder og oppgaver som staten gjennom lovverket legger til kommunene er det også nødvendig å ta med de oppgaver staten pålegger fylkeskommunene. I den utstrekning disse oppgaver medfører utgifter representerer de nemlig gjennom fylkesskatten en indirekte utgift for herredskommunene. Disse oppgaver representerer dessuten en direkte belastning av herredskommunenes forvaltningsapparat, for så vidt som fylkeskommunene må la forberedelsen av disse saker i stor utstrekning foreta ved kommunene.

En nevner i denne forbindelse spesielt lov av 17. august 1848 med tilleggslov av 5. juni 1925 nr. 3 hvoretter behandlingen og forpleiningen av de sinnssyke er lagt til fylkeskommunene mot en viss refusjon fra staten. Det samme er tilfelle med forpleiningen av de tuberkuløse etter lov av 8. mai 1900 (§ 13).

Etter lov av 4. juni 1915 skal fylkeskommunen dekke utgiftene ved undervisning av døve, blinde og åndssvake barn fra herredskommunene, det samme er tilfelle etter lov av 19. juni 1936 for de vanføres vedkommende, der fylkeskommunen også er pålagt andre utgifter.

Etter lov om folketannrøkt av 28. juli 1949, som etter hvert skal gjøres gjeldende, skal utgiftene utredes av fylkeskommunen mot en viss refusjon fra primærkommunene.

Også i en rekke andre forhold, ikke minst på helsevesenets område har en tilsvarende bestemmelser.

I 1949—50 utgjorde fylkesskatten gjen-

nomsnittlig 17,9 prosent av herredskommunenes samlede nettoutgifter.

Ved siden av at staten således gjennom lovverket legger arbeidsoppgaver som plikt til kommunene, virker staten i stor utstrekning på oppgavene gjennom bevilgninger som betinges av bestemte ytelser fra kommunenes side, og hvor kommunene faktisk ikke har noe valg. En viser i denne forbindelse til det som er nevnt om vegvesenet og det høgre skoleverk, men kanskje spesielt over fylkesbudsjettene båndlegges på denne måte betydelig kommunal skattekraft til en rekke formål.

Som nevnt er det kommunale virkefelt negativt avgrenset, og på tross av at staten etter hvert har lagt beslag på stadig større deler av kommunenes skattekraft på forskjellig vis, finner en at kommunene sett under ett har funnet grunnlag for økt selvstendig initiativ. Det gjelder bl.a. kommunikasjonene, vannforsyning, elektrisitetsforsyning, boligbygging, i betydelig utstrekning rene næringspolitiske tiltak, og det gjelder utfyllende oppgaver på undervisningens, trygdeordningenes og helsetiltakenes områder.

#### *Kommunenes utgifter 1885—1949/50.*

Etter arten og avgrensningen av de kommunale oppgaver, vil en funksjonsoversikt aldri kunne bli fullstendig. Komiteen har derfor valgt i oppregningen foran bare å nevne det som opp gjennom tidene har fortonet seg som det vesentlige. En har imidlertid funnet det praktisk å belyse virksomhetens størrelse og utvikling også ved en oversikt over kommunenes utgifter gjennom en årrekke — satt opp på basis av tilgjengelige regnskaps-tall, og supplert med tallene fra de godkjente budsjetter for 1949/50. Oversikten er satt opp særskilt for herredskommunene (s. 17) og bykommunene (s. 19). En har dessuten tatt med en spesifisering av fylkeskommunenes budsjetter (s. 18).

For 1946—47, 1947—48, 1948—49 og 1949—50 var herredskommunenes nettoutgifter (ordinære og ekstraordinære) etter budsjettene henholdsvis kr. 336 065 000, kr. 401 338 000, kr. 455 858 000 og kr. 503 767 000.

Sammenlignet med budsjettene for 1939—40 ligger budsjettene 1945—46 på 178 %, budsjettene 1949—50 på 287 %.

For 1946—47, 1947—48, 1948—49 og 1949—50 var bykommunenes nettoutgifter (ordinære og ekstraordinære) etter budsjettene henholdsvis kr. 348 851 000, kr. 487 091 000, kr. 504 291 000 og kr. 563 000 000.

Sammenlignet med budsjettene for 1939—40 ligger budsjettene for 1945—46 på 127 %, budsjettene for 1949—50 på 235 %.

## A. Herredskommunene.

A. Nettoutgifter i 1000 kr.

B. I % av de samlede ordinære utgifter.

	1885		1900		1913—14		1921—22		1933—34		1939—40		1945—46		1949—50	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
<b>I. Ordinære utgifter.</b>																
I. Sentraladministrasjon . . . . .	184	3,0	370	3,1	1 167	5,0	5 601	3,8	5 440	5,3	9 589	6,8	20 000	8,8	34 000	9,5
II. Retts- og politivesen . . . . .	80	1,3	162	1,3	226	1,0	844	0,6	861	0,8	849	0,6	1 472	0,7	853	0,2
III. Kirken . . . . .	319	5,3	1 089	9,0	1 803	7,7	5 051	3,4	4 475	4,3	6 201	4,4	9 148	4,0	14 000	3,9
IV. Skolevesen . . . . .	1 907	31,5	3 469	28,6	6 340	27,3	33 504	22,8	15 320	14,8	24 692	17,4	35 000	15,5	50 000	13,9
V. a. Forsorgsvesen . . . . .	2 777	45,9	4 111	33,9	6 057	26,1	18 776	12,7	25 686	24,8	26 985	19,0	17 599	7,8	22 827	6,4
b. Trygder . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	2 908	2,8	10 151	7,1	13 078	5,8	—	—
c. Nødsarbeid . . . . .	—	—	—	—	—	—	3 731	2,5	1 399	1,4	1 304	0,9	17 047	7,5	57 287	16,0
d. Ellers . . . . .	—	—	—	—	—	—	914	0,6	3 004	2,9	5 619	4,0	6 973	3,1	—	—
VI. Helsevern . . . . .	133	2,2	203	1,7	980	4,2	7 451	5,1	3 636	3,5	3 039	2,2	6 973	3,1	10 000	2,8
VII. Off. arbeider . . . . .	328	5,4	931	7,8	1 671	7,2	13 037	8,9	6 599	6,4	8 655	6,1	20 000	8,8	30 000	8,4
VIII. Renter . . . . .	345	5,7	742	6,1	2 020	8,7	18 753	12,7	7 767	7,5	5 613	3,9	2 297	1,0	2 300	0,6
IX. a. Fylkesskatt <sup>1)</sup> . . . . .	147	2,4	839	6,9	2 322	10,0	28 917	19,7	22 170	21,4	29 622	20,9	48 744	21,5	90 400	25,2
IX. b. Andre ord. utg. . . . .	-169	-2,7	194	1,6	657	2,8	10 573	7,2	4 286	4,1	9 459	6,7	34 937	15,5	47 100	13,1
	6 051	100	12 110	100	23 243	100	147 152	100	103 551	100	141 828	100	226 295	100	358 767	100
<b>II. Ekstraordinære utgifter.<sup>1)</sup></b> . . . . .	1 470		3 255		10 555		63 643		15 741		33 401		85 000		145 000	
Utgifter i alt . . . . .	7 521		15 365		33 798		210 795		119 292		175 229		311 295		503 767	
I kr. pr. innbygger . . . . .	5,00		9,50		19,30		112,10		58,50		81,20		137,00		230,00	
I % av antatt inntekt . . . . .	4,0		6,6		8,2		12,1		12,7		12,0		12,5		13,6	

1) Som ekstraordinære utgifter er bl. a. regnet: Dekking av tidligere års underskudd, avsetninger og kapitalutgifter på driftbudsjettet, som f. eks. nybygging og ombygging av veier og skoler.

2) Fordelingen på ordinære og ekstraordinære utgifter er foretatt skjønnsmessig, da formelle endringer i den foreliggende statistikk ikke har gjort det mulig med sikkerhet å fastslå fordelingen.

3) Utarbeidet på grunnlag av budsjettallene.

4) For å illustrere anvendelsen av fylkesskatten har en på s. 18 med en oversikt over hvorledes fylkeskommunenes utgifter fordeler seg.

Spesifikasjoner av fylkeskommunenes budsjetter.<sup>1)</sup>

A. Nettoutgifter i 1000 kr. B. I % av de samlede ordinære utgifter.

	1939—40		1949—50	
	A	B	A	B
I. Ordinære utgifter				
I Sentraladministrasjon .....	657	2,4	1 723	2,5
II Retts- og politivesen .....	479	1,8	903	1,3
IV Skoler i alt .....	6 298	23,0	2) ca. 16 000	22,8
Herav: Folkeskoler .....	3 890	14,2	2) » 11 000	15,7
Andre skoler .....	2 408	8,8	2) » 5 000	7,1
V Sosiale formål .....	—	—	273	0,4
VI Helsevern .....	8 563	31,4	28 400	40,5
VII Off. arbeider .....	4 484	16,4	3) ca. 11 000	15,7
VIII Renter og avdrag .....	4 883	17,9	1 737	2,5
IX Andre ord. utgifter .....	1 950	7,1	4) ca. 10 000	14,3
Ordinære utgifter i alt .....	27 314	100	70 036	100
II. Ekstraordinære utgifter .....	9 693		ca. 24 000	
Utgifter i alt .....	37 007		94 036	

<sup>1)</sup> Tallene for 1939—40 er regnskapstall, mens oversikten for 1949—50 er utarbeidet på grunnlag av budsjettene.

<sup>2)</sup> Nettoutgifter til skoler var i alt budsjettet til kr. 17 623 000, hvorav 16 mill. kroner er anslått å være ordinære utgifter. Av dette beløpet er ca. 8,4 mill. kroner tilskudd til skolebygg. Fordelingen på folkeskoler og andre skoler er foretatt skjønnsmessig.

<sup>3)</sup> Herav er tilskudd til anlegg av bygdeveger budsjettet til ca. 4,4 mill. kroner. Ca. 11 mill. kroner av et totalbeløp på ca. 20,4 mill. kroner er anslått å være ordinære utgifter. Resten er ført opp under ekstraordinære utgifter.

<sup>4)</sup> Enkelte utgifter som er ført på kapitlene IX og XIV er fordelt skjønnsmessig på andre ordinære utgifter og ekstraordinære utgifter.

En sammenligning av budsjettene for herredskommunene og bykommunene viser at bykommunenes budsjetter for 1939—40 gjennomgående var betydelig rommeligere enn herredskommunenes. I 1945—46 lå budsjettene i noenlunde samme plan, mens bybudsjettene senere igjen er blitt rommeligere enn herredskommunenes. Siden 1945—46 er bykommunenes budsjetter i alt gått opp med 85,8 %, herredskommunenes med 61,8 %. (Her er dog å merke at Aker herred i dette tidsrom er sluttet sammen med Oslo.)

Når en skal vurdere utviklingen av den kommunale virksomhet, gir de her inntatte budsjettoversikter for årene fra 1885 til 1949—50 et ganske godt grunnlag. En må imidlertid være merksam på at tallene for de forskjellige år ikke alltid er direkte sammenlignbare. — Først er å merke at spesielt herredskommunene hadde betydelig, men jevnt avtakende naturalhusholdning like opp til 1930-årene og at dette ikke kommer til uttrykk i budsjettallene. Dernest har pengeverdien undergått forandringer i flere perioder og totalt sett vært avtakende. I årene 1921—22 til 1933—34 var dertil kommunebudsjettene belastet meget store gjeldsutgifter som senere er redusert ved gjeldsordningene 1934—39. På etterkrigsbudsjettene har en også måttet dekke store vedlikeholdsposter

og annet som ikke lot seg gjennomføre i krigstiden, krigsskadeoppgjør og forskjellige gjenoppbygningsarbeider. I disse årene har det også funnet sted betydelige avsetninger, hvorav en del representerer rene kapitalopplegg. Disse avsetninger — som er alminnelige men kanskje størst i bykommunene — er dels fremkommet ved direkte bevilgninger, dels ved regnskapsoverskudd.

Men det hovedinntrykk en får direkte fra oversiktens tall er riktig: en stor utvidelse av kommunenes virkefelt med derav følgende økende — og nå en meget stor skatteutskrivning.

I takt med dette har fulgt en suksessiv og sterk utvidelse av kommunenes tjenestemannsstab, stadig større krav til de kommunale ombudsmenn og sterkt utvidelse av deres antall, nemnder, råd og utvalg. I denne forbindelse er ellers å nevne at staten dels på grunn av funksjonenes art, dels på grunn av omfanget, har funnet det nødvendig i visse tilfelle å stille krav til nemnd-sammensetninger, eller til tjenestemennenes personlige kvalifikasjoner, til lønnssetser og pensjonsordninger (kommunekasserere, ligningssekretærer, rådmenn). En rekke kommuner har nå pensjonsordning for sine tjenestemenn og mange arbeider med spørsmålet.

## B. Bykommunene.

## A. Nettoutgifter i 1000 kr.

## B. I % av de samlede ordinære utgifter.

	1885		1900		1913—14		1921—22		1933—34		1939—40		1) 1945—46		1) 2) 1949—50	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
<b>I. Ordinære utgifter</b>																
I. Sentraladministrasjon .....	298	3,0	712	2,9	1 514	3,5	6 884	3,0	5 852	4,2	8 260	4,5	ca. 12 000	5,4	ca. 28 000	7,0
II. Retts- og politivæsen .....	768	7,7	1 870	7,7	2 464	5,8	8 926	3,9	7 967	5,7	9 210	5,0	» 13 000	5,8	» 10 500	2,6
III. Kirken .....	85	0,9	569	2,3	1 257	2,9	3 869	1,7	3 329	2,4	4 022	2,2	» 5 500	2,5	» 9 000	2,3
IV. Skolevesen .....	1 777	17,8	4 721	19,3	9 876	23,1	42 197	18,3	24 865	17,9	32 234	17,6	ca. 38 000	17,0	ca. 60 000	15,0
V. a. Forsorgsvæsen .....	2 673	26,8	4 256	17,4	5 600	13,1	17 608	7,6	28 517	20,5	30 040	16,4	» 16 000	7,1	» 18 000	4,5
b. Trygder .....	—	—	—	—	—	—	—	—	13 421	9,7	16 087	8,8	» 44 000	19,7	ca. 87 500	21,9
c. Nødsarbeid .....	52	0,5	258	1,1	818	1,9	19 037	8,3	3 159	2,3	2 556	1,4	—	—	—	—
d. Ellers .....	2 725	27,4	4 514	18,5	6 418	15,0	36 645	15,9	50 604	36,5	58 692	32,0	» 60 000	26,9	» 105 500	26,4
I alt .....	113	1,1	536	2,2	3 346	7,8	14 041	6,1	7 936	5,7	14 949	8,2	ca. 24 000	10,8	ca. 50 000	12,5
VI. Helsevern .....	1 655	16,6	5 140	21,1	8 127	19,0	37 286	16,2	10 742	7,7	15 428	8,4	» 35 000	15,7	» 55 000	13,8
VII. Off. arbeider .....	1 413	14,2	4 795	19,7	6 245	14,6	40 121	17,4	15 397	11,1	16 345	8,9	» 9 000	4,0	» 10 000	2,5
VIII. Renter .....	1 128	11,3	1 544	6,3	3 583	8,4	40 236	17,5	12 229	8,8	24 257	13,2	» 26 500	11,9	» 72 000	18,0
IX. Andre ord. utg. ....	9 962	100	24 401	100	42 831	100	230 205	100	138 921	100	183 397	100	223 000	100	400 000	100
Tilsv. ordinære utg. ....	4 160		26 794		12 746		90 516		24 218		55 954		80 000		163 000	
II. Ekstraordinære utgifter 1) .....	14 122		51 195		55 577		320 721		163 139		239 351		303 000		563 000	
Utgifter i alt .....	ca. 33		ca. 82		ca. 77		ca. 408		ca. 200		ca. 265		ca. 345		ca. 555	
I kr. pr. innbygger .....	11,4		22,2		13,3		15,0		16,5		16,6		15,6		15,5	
I % av antatt inntekt .....																

1) Fordelingen på ekstraordinære og ordinære utgifter er foretatt skjønnsmessig, da formelle endringer i den foreliggende statistikken ikke gjør det mulig med sikkerhet å fastslå fordelingen. Det nåværende kap. XIV Ymse er ført på ekstraordinære utgifter sammen med gjeldsavgdrag og dekking av tidligere års underskudd. Som ekstraordinære utgifter er også tatt med investeringsutgifter over driftsbudsjettene. Disse utgjorde i 1945—46 i alt ca. 16 mill. kr. og i 1949—50 ca. 75 mill. kr. Under andre ordinære utgifter er ført nåværende kap. IX, Næringsveger og forskjellige kulturformål, videre skattetaf, pensjoner og inntektsgivende virksomheter.

2) Budsjettall.

## Kapitel IV.

**Kommunenes økonomiske evne.**

Et absolutt vilkår for at det kommunale selvstyre skal virke etter sin hensikt — den best mulige utbygging av landet — er at kommunene har den nødvendige økonomiske evne. De må kunne gjennomføre de oppgaver som staten til enhver tid finner det formålstjenlig å legge på dem, og de må ha de tilstrekkelige midler til å utvikle eget initiativ. Sine midler skaffer de seg hovedsakelig gjennom den beskatningsrett de har (inntekts-, formues- og eiendomsskatt), men ellers gjennom oppkreving av forskjellige avgifter, overskudd av inntektsgivende bedrifter, eiendomsavkastning og ved statstilskudd til bestemt formål.

Generelt kan en vel si at kommunenes økonomiske muligheter like fram til 1920-årene ikke var til hinder for utfoldelsen av det kommunale selvstyre. Bare i ett tilfelle kjennetegner komitéen til at det var særlige vanskeligheter. Det gjaldt Rørdal kommune som i 1846 søkte fylkestinget om tilskudd for å klare sine fattigutgifter, og som både i 1846 og 1847 fikk tilskudd på 150 spd. I 1848 søkte kommunen igjen, men fikk avslag. I stedet vedtok fylkestinget en henstilling til Stortinget om å hjelpe til å «tilstoppe Kilderne til den Elendighet, der truer de tilgrensende Districter med slemme følger».

Noe annet er det at det tok tid før det alminnelige syn for verdien av et sterkt kommunalt initiativ slo igjennom, og synet på skattesatsene var deretter.

Men fra 1921 og særlig fra 1923 og utover har den kommunale økonomi vært kilde til alminnelig og stor bekymring. Komitéen skal ikke her gå i detaljer idet en har en bred gjennomgang av disse forhold i beretningene fra Riksgjeldsmeglinginstituttet 1934—40 og i etterkrigsårenes Meldinger til Stortinget om kommunenes økonomiske stilling. En vil imidlertid minne om den enorme gjeldsstiftelse vi hadde i tiden 1916—32 og som for en meget stor del refererte seg til kommunale byggeforetakender (særlig elektrisitetsverk), eiendomskjøp (særlig skogeiendommer) og garantiforpliktelser som ble effektive (særlig lån i Småbruk- og Boligbanken). I stor utstrekning skyldtes gjelden dessuten løpende forvaltningsforpliktelser (fylkesskatt, lærerlønninger, forsorshjelp osv). En må også nevne at deflasjonspolitikken i denne periode førte til at disse gjeldsforpliktelser ble ytterligere tyngende. Skattesatsene lå jevnt over meget høyt, skattører på gjennomsnittlig omkring 18 og de reduksjonstabeller som ble

nyttet var gjennomgående de som ga lovens minste skattefrie fradrag. I årene fra 1924 var det svært få herredskommuner og bare et lite antall bykommuner som holdt mer enn minimumskravene når det gjaldt de lov- bundne utgifter. Det var i det store flertall av kommuner ikke økonomisk grunnlag for gjennomføring av oppgaver på eget initiativ.

*Herredskommunene.*

Gjeldsordningene og den alminnelige økonomiske oppgang vi fikk fra 1935 med bedre arbeidsforhold m. v. endret situasjonen betydelig. En gjennomgang av kommunebudsjettene for tiden etter viser imidlertid at situasjonen for herredskommunenes vedkommende ikke har skiftet karakter. Selv i de nokså pengerike tider vi har hatt under og etter siste krig og hvor de kommunale finanser sett under ett har bedret seg betydelig, er det mange herredskommuner som ikke har maktet å balansere sine budsjetter. For terminen 1946—47 måtte det således ytes tilskudd av Skattefordelingsfondet til 143 herredskommuner med i alt kr. 4 779 739 til saldering av budsjetter som departementet hadde funnet å burde godkjenne og som — ifølge vilkår for salderingstilskudd — praktisk talt bare omfattet løpende nødvendige forvaltningsposter vesentlig pålagt kommunene ved lov eller indirekte over fylkeskommunene. Kommunene hadde da nyttet skattørene på 18 og den strengeste reduksjonstabell. For 1949—50 fikk i alt 148 herredskommuner på samme vilkår tilskudd av Skattefordelingsfondet med i alt kr. 8 668 400. Det er imidlertid i denne forbindelse å bemerke at 61 % av disse kommuner ligger i våre 3 nordligste fylker og at omkring 83 % av det samlede salderingstilskudd gikk til disse.

Foruten de kommuner som har måttet få tilskudd til saldering av sine budsjetter har vi innpå 200 herredskommuner som med omtrent den samme maksimale beskatning bare så vidt disponerer så store inntekter at de kan dekke sine løpende bundne utgifter. Mens underskuddskommunene hovedsakelig ligger i Nord-Norge fordeler disse kommuner seg over hele landet, men for tiden hovedsakelig på kysten og dalstrøkene.

Det er således ikke stort mer enn halvparten av herredskommunene som selv i dag og med de strengeste beskatningssatser har midler som ikke er beslaglagt av de bundne oppgaver og som altså er til disposisjon for den friere kommunale virksomhet. Det gjelder



særlig forstadskommuner, industrikommuner og større jord- og skogbrukskommuner med gode driftsforhold — særlig på Østlandet, til dels på Sørlandet, i Rogaland, på Sunnmøre og i Trøndelag, sjeldnere ellers. Mange av disse kommuner står i dag økonomisk meget godt, men det er å merke at en rekke av dem var meget vanskelig stillet i 1930-årene og mange av dem må fremdeles betegnes som betydelig konjunkturbetonte, selv om næringslivet gjennomgående er atskillig bredere anlagt nå enn da.

Til videre belysning av forholdet gir en nedenfor en oversikt som viser beskatningen i herredskommunene (iberegnet sokn med særskilt beskatning) i 1949—50:

Antall herredskommuner med tabell

	II	III	IV	V	Va	Bedre tabell
Skattøre 18 eller mer	229	23	17	1	0	2
Skattøre 17.5—17.9 ..	73	45	16	4	1	2
Skattøre 17—17.4 ...	26	46	22	6	2	5
Skattøre 16—16.9 ...	6	26	25	23	3	10
Skattøre 15—15.9 ...	4	13	24	24	1	6
Skattøre under 15 ...	1	1	0	3	0	0

Generelt er som før nevnt å merke at budsjettene for kommunene for de siste år inneholder til dels ikke ubetydelige kapitaloppbygg, og at det selv på de vanskeligst stilte kommuners budsjetter kan være opplegg av midler gjennom fylkesskatteposten. En del fylkesbudsjetter synes særlig rommelige — og inneholder både store avsetninger og investeringer ut over det som før var vanlig ved siden av at de gir alminnelig grunnlag for regnskapsoverskudd.

Når det gjelder den kommunale beskatning må en ta omsyn til at f. eks. skattelovens bestemmelser om prosentligning for jord- og skogbruk og praktiseringen av disse regler nå stort sett fører til en ufullstendig beskatning av disse næringer. Det samme må sies å gjelde for fiskerinæringen i visse deler av landet som følge av manglende eller ufullstendige oppgaver fra salgsorganisasjonene. Det skulle således ligge reserver for kommunene på disse områder. For øvrig synes det å være en alminnelig oppfatning at det er de vanskeligst stilte kommuner med den nominelt tyngste beskatning som også har den minst effektive ligning og skatteinnfordring.

På den andre siden må en være merksam på at skatteinngangen jevnt over for tiden er ekstraordinær god.

## Bykommunene.

Når det gjelder bykommunene er bildet ikke ubetinget det samme som for herredskommunene, men også innen denne gruppe er forholdene ujevne. Gjennomgående er budsjettene rommeligere enn herredskommunenes, investeringspostene er større og oppgaveområdet er videre både absolutt sett og relativt (jfr. senere om bykommunenes dobbelte funksjoner). Først og fremst springer i øynene de rommeligere bevilgninger for tilretteleggingen av vilkårene for næringslivet og til bedring og lettelse av boligforholdene, men ligningen er også gjennomgående bedre.

I 1946—47 fikk 2 bykommuner tilskudd av Skattefordelingsfondet med til sammen kr. 290 903, og i 1949—50 fikk 1 kommune tilskudd med kr. 100 000. Det gjaldt krigsskadde byer.

Til videre belysning av forholdene gir en også for bykommunene en oversikt over beskatningssatsene for 1949—50:

Antall bykommuner med tabell

	IV	V	Va	VI	VIa	VII	Bedre tabell
Skattøre 18 eller mer .	0	6	5	7	2	0	3
Skattøre 17.5—17.9 ....	0	5	2	3	0	1	3
Skattøre 17—17.4 .....	0	0	3	2	1	2	3
Skattøre 16—16.9 .....	1	1	0	2	3	1	3
Skattøre 15—15.9 .....	0	0	0	1	1	1	2

Da bykommunene står utenfor fylkeskommunen er forvaltningen ikke delt på to sett budsjetter. Bykommunene har derfor ikke reserveposter utover de som gir seg direkte av deres egne budsjetter.

For ligningsansettelsenes vedkommende er å merke at det spesielt i de senere år synes å ha vært en viss tendens til å tillate store avskrivninger, en tendens som også er merkbar i landdistriktene, og som også må sies å inneholde en reserve.

For skatteinngangen gjelder det samme som er nevnt i avsnittet om herredskommunene.

Komitéen er etter sin gjennomgåing av kommunenes økonomiske forhold kommet til det resultat at det eksisterer en ujevnhet som står i sterk motsetning til det alminnelige ønske om en mer ensartet sosial standard for alle borgere i samfunnet og størst mulig likhet i vilkårene for næringsutøvelsen. For et stort antall kommuner særlig blant herredskom-

munene (kanskje for omkring halvparten) er de økonomiske muligheter så begrenset og inntektene i den grad beslaglagt av de bundne oppgaver, at betingelsene i virkeligheten ikke er til stede for noen større utfoldelse av kommunalt selvstyre.

Hvordan det under uforandrede inndelings- og funksjonsforhold vil stille seg, antas å ville

avhenge av den økonomiske utvikling fremover. Men i denne forbindelse kan en neppe se bort fra at utgiftene har stor tilpasnings- evne til økte inntekter og at forholdene neppe vil bli synderlig lettere selv med økte kommunale inntekter. Det kan også være et spørsmål om en fremtidig kan holde så høy beskatning som tilfelle er nå.

## Kapitel V.

### Vurdering av den kommunale inndeling.

Det første spørsmål som melder seg er dette:

#### A. Var utgangspunktet i 1837 for kommune- inndelingen riktig?

Svaret kunne iallfall delvis synes gitt av de historiske data som er inntatt i kapitel II og hvorav fremgår at en la den kirkelige inndeling til grunn. Imidlertid synes ikke denne løsning å lide av kompromissets vanlige svakheter. Forholdet var at prestegjeldene gjen- nomgående var godt arronderede både etter geografiske hensyn og etter de kommunika- sjonsmessige, næringsmessige og økonomiske forhold på den tid. Dessuten ga samhörig- heten i de kirkelige saker et godt grunnlag for en videre mest mulig friksjonsfri sam- kjøring.

Den innvending som med noen grunn synes å kunne reises er den at mange herredskom- muner på dette vis ble nokså store. Det med- førte visse vansker for tillitsmennene og gjorde vel sitt til at grunndragene i selv- styreideen ikke slo så raskt igjennom, og at det kom til å danne seg distriktsgrupper innen det enkelte herred. Men ordningen ga på den andre siden også grunnlag for en friere stil- ling for kommunens tillitsmenn, og for rom- meligere perspektiv i den kommunale for- valtning.

Komitéen mener at den opprinnelige inn- deling i herredskommuner etter tidens forhold gjennomgående var god, og dannet et forsvar- lig utgangspunkt for den videre utvikling.

Det neste hovedspørsmål er dette:

#### B. Er inndelingen etter 1837 endret i pakt med tiden?

I denne forbindelse viser en til det som er anført i kapitel II, inndelingsendringene og i kapitel III og IV henholdsvis om kommu- nenes sakområde og om deres økonomiske evne. Det vil også være nødvendig å se på den øvrige utvikling i landet: befolknings- og bosettingsforholdene, de næringsmessige forhold, omleggingen fra et nokså utpreget

natural- til et mer alminnelig kontanthushold, utbyggingen av kommunikasjonsmidlene m. v. Komitéen finner det unødvendig her å gi noen inngående utredning av disse stort sett vel- kjente forhold, men vil peke på enkelte spe- sielle sider ved utviklingen.

#### Folkemengde.

I 1835 hadde landet en folkemengde på 1 194 827. Av disse bodde 129 002 i byene, 1 065 825 i herredskommunene.

I 1946 var folketallet steget til 3 156 950, hvorav 884 097 bodde i byene og 2 272 853 i herredskommunene. Det er i denne for- bindelse også å merke at så sent som i 1865 bodde bare 70 188 av herredskommunenes innbyggere i tettbebyggelser på landet, mens dette tall i 1946 var kommet opp i 699 008 eller omlag 185 000 mindre enn den samlede bybefolkning. Vi har således ikke bare hatt en betydelig øking i landets folketall, men vi har samtidig fått en sterk strukturendring i befolkningsbildet.

#### Kommunikasjonene.

I 1840 var vårt samlede offentlige veg- nett på 15 290 km, hvorav 5 680 km var hovedveg og 9 610 km var bygdeveg. I 1947 var det på 44 395 km, hvorav 21 284 km ho- vedveg og 23 111 km bygdeveg.

I 1855 ble landets første jernbane åp- net, hovedbanen Oslo—Eidsvoll, en strekning på 68 km. Første året ble det transportert 128 000 passasjerer og en godsmengde på 83 000 tonn. I 1900—01 var linjelengden økt til 2 057 km, passasjertallet til 9 900 000 og godsmengden til 2 307 000 tonn. I 1945—46 var linjelengden på 4 377 km, passasjertallet på 47 409 000 og godsmengden på 7 007 000 tonn.

Den første bil kom til landet i 1895 (Gjøvik). I 1913 hadde vi 622 personbiler, 88 lastebiler og 262 motorsykler. I 1947 var her 62 578 personbiler, 46 396 lastebiler og 21 381 motorsykler. Samtidig hadde vi 4 178

rutebiler som trafikerte 1 824 ruter med en samlet veglengde på 63 641 km.

I 1930-årene fikk landet de første innenlandske luftruter. I 1947 trafikerte Det Norske Luftfartsselskap et innenlandsk ruteneett på i alt 3 618 km med i alt 27 053 passasjerer og 188 tonn gods.

Også når det gjelder postvesenet får en et godt bilde av den utvikling som har funnet sted. I 1848 hadde vi i landet 261 faste poststeder med i alt 1 045 000 brevpostforsendelser av forskjellig slag. I 1947 var her 4 696 faste poststeder, og det totale antall brevpostforsendelser var 271 349 000.

Telegrafverket begynte sin virksomhet 1. januar 1855 og ekspederte første året 22 900 innen- og utenlandske telegrammer. I 1946—47 ble det ekspedert 6 771 000 innenlandske telegrammer.

De første telefoner kom i 1890-årene. I 1900—01 hadde rikstelefonen en samlet trådlengde på 22 800 km og lokaltelefonen 28 000 km. Vi hadde 573 telefonstasjoner og 13 780 telefonapparater. I 1946—47 var rikstelefonens trådlengde på 393 000 km og lokaltelefonens på 1 059 200 km. Antallet av telefonstasjoner var på 2 869 og vi hadde 280 766 telefonapparater. Mens det i 1890 ble ekspedert i alt 2 500 innenlandske rikstelefon samtaler, var tallet i 1946—47 steget til 33 195 800.

I perioden etter 1837 ble robåtene og seilskipene avløst av dampskipene, med større trafiksikkerhet, større kapasitet og kortere og mer regelmessig reisetid. Det første dampskip kom i 1827. I 1856 hadde staten 9 dampskip i innenriks ruteferd og de private selskaper 16. I 1947 seilte 513 båter på til sammen 110 101 brutto tonn i innenriks ruteferd.

Omkring århundreskiftet kom motoren. I 1906 hadde vi 647 dekkede fiskefartøyer med motor, i 1944 12 021. Antallet av åpne fiskefartøyer med motor steg i samme tidsrom fra omlag 150 til 18 711.

#### Næringslivet.

I perioden etter 1837 faller jordbruks overgang fra ekstensiv til intensiv drift og en betydelig mekanisering som frigjorde atskillig arbeidskraft. I 1865 var 75,7 % av befolkningen i bygdene knyttet til jord- og skogbruk mot 34,1 % i 1946. — Videre har en i denne periode intensiveringen av fisket gjennom de moderne fangstredskaper og den utvidelse av fisket og «stavnsbåndopphevelsen» for fiskerbefolkningen som de raske sjøgående båtene muliggjorde.

Industrien kom så og si fra nytt av, og med overgangen fra kull til elektrisitet

som drivkraft ble industrien mer mobil. Den var ikke lenger så avhengig av plassering i eller ved importhavnene. I 1865 levde 10,2 % av befolkningen i bygdene av industri og håndverk mot 28 % i 1946. De tilsvarende tall for byene var 44,5 % og 40,3 %. Også de absolutte tall viser at bygdene etter hvert har fått en større del av industribefolkningen. I 1865 var 146 178 personer i bygdene knyttet til industri og håndverk mot 118 378 i byene. I 1946 var tallet økt til 636 280 i bygdene og 356 197 i byene. Opphevelsen av kjøpstedenes handelsprivilegier førte med seg en betydelig omlegging iallfall av detaljhandelen og stor geografisk forskyvning av handelsstedene. I 1865 var 1,8 % av befolkningen i bygdene knyttet til forretningsvirksomhet, landtransport m.m. mot 22,4 % av bybefolkningen. I 1946 var henholdsvis 6,4 % og 18 % knyttet til forretningsvirksomhet (her ikke inkludert landtransport m.m. som i 1865). Etter bedriftstillingen i 1936 var det i bygdene 17 858 handelsvirksomheter hvorav i detaljhandelen 15 658. For byene var de tilsvarende tall 25 614 og 20 137.

Holder en seg utgangspunktet klart, at kommunene skal være hensiktsmessige lokale selvstyrte enheter, organisert i den samlede statsforvaltnings interesse, sier det seg uten videre at denne økonomiske strukturendring, folketilveksten og befolkningsforskyvningen, og den revolusjonerende omlegging av kommunikasjonene burde ha ført til store endringer i den kommunale inndeling. Ved at trafikken og bebyggelsen har tatt nye veier og nye sentra har dannet seg er områder som før hørte naturlig sammen skilt både kommunikasjonsmessig og på annen måte. Samtidig er avstandene blitt lettere å overvinne. Det har igjen ført til en utvidelse av det lokale fellesskaps- og interesseområde slik at distrikter som før naturlig var skilt nå er knyttet sammen.

Den store befolkningsforskyvning som vi fikk mellom land og by skulle etter utgangspunktet naturlig ha ført til meget store byutvidelser — eventuelt byopprettelser. Det er ellers et spørsmål om strukturendringene ikke var blitt så store at en i landets hele interesse burde ha justert i grunntrekkene forholdet mellom bykommuner og herredskommuner.

I stedet har vi fått noen få større og en rekke mindre byutvidelser og siden 1901 bare 7 nye byer (Narvik, Harstad, Notodden, Svolvær, Mo, Brønnøysund og Stavern).

Gradvise, mindre byutvidelser antas ellers på mange måter uheldig. De hindrer god

planlegging over lengere tidsrom, og de er kilde til stadig ufred i naboforhold. Frykten fra landdistriktenes side for byutvidelser — rett nok mot skjønnsmessig fastlagt erstatning — har ofte hemmet utviklingen i grensestrøkene.

Den sterke konsentrasjon vi har fått av befolkningen på landsbygden i sentrumsdannelser, reiser også spesielle inndelingsproblemer. Utviklingen av denne sentrumsdannelse, som særlig gir seg av næringslivets og samferdselsmidlenes omlegging, skal en belyse nærmere gjennom en tabellarisk oversikt som viser folketallet i de tettbebygde strøk på landsbygden opp gjennom tidene — absolutt og i prosent av herredskommunenes samlede folketall (tallene er ikke helt jamførbare da begrepet husansamlinger er definert noe forskjellig ved de enkelte tellinger).

1865	70 188	innbyggere	5 %
1875	114 965	»	8 »
1890	156 044	»	10 »
1900	172 548	»	11 »
1910	232 154	»	14 »
1920	414 616	»	22 »
1930	529 703	»	26 »
1946	699 008	»	31 »

Av disse strøk nevner en eksempelvis industristedene Askim, Raufoss, Mjøndalen, Bjukan, Sauda, Odda, Høyanger, Årdal og Kirkenes.

Det er klart at en stor del av disse sentrumsdannelser begrepsmessig ikke er forskjellige fra mange av våre bykommuner, men de er deler av vedkommende herredskommuner og deltar både direkte over beskatningen og kommunebudsjettet til forvaltningen og utbyggingen av de mer perifere strøk av kommunen, og over fylkesbudsjettet til forvaltningen og utbyggingen av de øvrige kommuner innen vedkommende fylkeskommune. Dette forhold kan synes å være lite konsekvent og har ikke vært gjenstand for den nødvendige oppmerksomhet i den utviklingsperiode som her omhandles.

Siden det kommunale selvstyre ble innført har forholdet mellom herredskommunene og byene blitt sterkt forskjøvet både hva innbyggertall og inntekter angår. Like til den seneste tid har byene ligget foran i utviklingen. Først i de siste årene før krigen er det blitt større balanse i dette forhold ved oppveksten av nye industristeder og kommunikasjonsentre i landdistriktene og ikke minst på grunn av tettbebyggelsene rundt byene. På den andre siden har industrien og tettbebyggelsene i herredene medført en øko-

nomisk forskyvning som ytterligere har utdypet forskjellen mellom rike og fattige distrikter og kommuner. Denne forskyvning av de økonomiske og sosiale forhold i landdistriktene har formentlig i noen grad bremsset på kommuneoppdelingene, men også dette synes like til den siste tid å ha vært ofret for liten oppmerksomhet. Misforholdet er for øvrig nå blitt tydeligere på grunn av de stadig større krav som stilles til den kommunale forvaltning både fra statens og fra befolkningens side. De stigende byrder har da også ført til at vi har fått en rekke kommuner som enten ikke kan klare å dekke det økte oppgaveområde med egne midler, eller som i hvert fall ikke rekker mer enn de mer eller mindre bundne utgifter og som ikke har overskudd til ekspansjon eller utfoldelse av lokalt initiativ. Et voksende antall av landets kommuner er derfor kommet i den stilling at de ikke tilfredsstillende kan realisere selvstyrebegrepet.

En analyse av kommunenes utvikling og deres økonomiske stilling synes å gi det resultat at kommuneinndelingen ikke har fulgt med i utviklingen. Ved de utskillelser av nye kommuner som har funnet sted fordi en del av en kommune har følt seg utenfor på grunn av endrede kommunikasjonsforhold eller av andre grunner, er det praktisk talt alltid blitt opprettet nye kommuner. Det har herunder ikke vært stilt særlig sterke krav til sikkerheten for at de to deler har hatt tilstrekkelig økonomisk bæreevne for en selvstendig eksistens. Med de erfaringer en nå har skulle det i hvert fall være klart at det i mange tilfeller ville ha ført til heldigere resultater om en eller begge deler av den oppstykkede kommune var blitt sluttet sammen med de nabo-kommuner som de etter de endrede forhold hørte naturlig sammen med. Det synes som om denne feil i stor utstrekning skyldes at lokalpolitiske mere enn økonomiske og sosiale vurderinger har ligget til grunn for de stedfunne endringer av kommuneinndelingen.

De kommunale enheter vil alltid måtte ha forankring i de faktiske forhold om de skal fremme samfunnets interesser på beste vis. I selvstyrets egen interesse fortøner dette seg som særlig nødvendig i en tid da staten gjennom sine lover og vedtak båndlegger stadig økende deler av den kommunale skattekraft, og både direkte og indirekte stiller tiltakende krav til effektiviteten i den kommunale administrasjon, den tekniske og den økonomiske.

Selv om tradisjon og stabilitet i forholdene har sin store verdi for samarbeidet, mener komiteen at kommuneinndelingens utvikling siden formannskapslovene har vært for lite realistisk.

## Kapitel VI.

## Botemidlene.

Som før nevnt må kommunene ha den nødvendige økonomiske evne for faktisk å kunne utøve selvstyre. Og for at en fullt ut skal få den lokale vurdering av enhetens «eiendommelige behov» som selvstyrebegrepet tilsikter, må midlene forutsetningsvis bringes til veie fra kommunenes egne skattekilder.

Når det så konstateres at våre kommunale enheter i stor utstrekning ikke lenger har denne evne skulle det teoretisk bare være to hovedmuligheter:

enten oppgivelse eller innskrenking av det kommunale selvstyre,

eller hitføring av den nødvendige alminnelige økonomiske evne gjennom en bedre kommuneinndeling — eller på annet vis.

Når det gjelder selvstyrets idegrunnlag og selvstyrets som prinsipp unndrar dette seg etter mandatet komiteens vurdering — i tilfelle bortsett fra de detaljer som berøres gjennom spørsmålet om tvunget samarbeid mellom kommuner og bykommuners forhold til fylkeskommunen.

Når det gjelder selvstyret i praksis må en holde seg for øye at det uten å skifte karakter må kunne gi seg utslag skiftende etter tidene og de varierende syn. Derfor er det ikke riktig å si at enhver endring i den opprinnelige fastlagte funksjonsfordeling mellom kommune og stat representerer en utviding av eller innskrenkning i det kommunale selvstyre. Derfor kan det være riktig i denne forbindelse å se nærmere både på funksjonsfordelingen mellom kommune og stat og på spørsmålet om en økt skatteutjevning over kommunegrensene.

Funksjonsfordelingen mellom kommune (herunder også fylkeskommune) og stat har vært under særlig utredning i den senere tid ved flere komiteer:

Statens forenklings- og sparekomité av 1922, Spare- og Forenklingskommissjonen av 1932, Kommunallovkomiteen av 1935. Den er sammen med skatteutjevningsspørsmålene for tiden under behandling av Skatteutjavningskomiteen av 1946. En skal derfor ikke i Kommuneinndelingskomiteen gjøre dette tema til gjenstand for detaljbehandling. Men en vil konstatere at det er utgiftsgrupper i kommunebudsjettene som uten prinsipielt

inngrep i selvstyret, vil kunne føres over fra kommune til stat — eventuelt til kommuner av høyere orden. Det er de oppgaver som kan og som bør løses noenlunde likt over hele landet, og som hverken kan gi spillerom for nevneverdig lokalt initiativ eller hvis økonomiske gjennomføring kan påvirkes av funksjonsorganet. — Et eksempel på slike oppgaver er de offentlige trygder, der både apparatet og ytelsenes standard er fastsatt i lovverket. På noenlunde samme vis synes det naturlig å se utgiftene til lønn til lærere til folkeskolelovens minimum av lesetid, selv om en nok her kan få et vanskelig spørsmål i forbindelse med avgjørelsen av hvem som skal ansette lærerne. — Slik er en nå også tilbøyelig til å se sinnssykepleien og forpleiningen av de tuberkuløse etter tuberkuloselovens § 6, og utgiftene i forbindelse med særundervisningen av abnorme, blinde, døve og vanføre.

Derimot ville det være unaturlig og medføre økte utgifter å føre over til staten bestemmelsesretten og utgiftene ved bygging f. eks. av skolehus selv om meget kunne tale for den størst mulige likhet i forholdene over hele landet.

Helt klart er forholdet for de oppgaver som ikke kan løses etter generelle linjer, men som må tilpasses forholdene i de enkelte distrikter (elektrisitetsfordelingen, vannforsyning, lokale veger og havneanlegg, frivillige sosiale og kulturelle tiltak o. l.).

Like klart er det at forvaltningsoppgaver som krever utpreget lokalkjennskap som forsorgsvesen, må ligge hos kommunene.

Skatteutjevning antas prinsipielt å måtte ses under samme synsvinkel som funksjonsfordelingen. Det kan neppé være i strid med de grunntanker selvstyret hviler på at staten yter tilskudd etter bestemte satsar til realisasjon av kommunale oppgaver, når det fremdeles hviler et så stort økonomisk ansvar på kommunene at dette gir fullgod sikkerhet for den beste beslutning og disponering. Men forutsetningen må være at en etter hvert finner fram til ensartede og bestemte regler for større deler av landet, slik at spekulasjonsmomentet og skadevirkningene kan unngås. I motsatt fall vil kommunene kunne legge opp sine budsjetter nettopp med tanke på å oppnå størst mulig tilskudd. Dette faremoment er dog ikke så stort når det gjelder tilskudd til anleggsutgifter som hjelp til dekking av driftsutgifter. Atskillig av statens tilskuddsvirksomhet i den nyere tid, ikke minst den skjønnsmessige

fastsetting av salderingstilskuddene til vanskelig stilte kommuner, synes derfor lite forenlig med det kommunale selvstyres grunntanker.

På et forholdsvis nytt område foregår det nå etter hvert en bevisst utjevning mellom kommunene av kommunenes egne midler, men med staten som formidlende organ. En kan nevne Skattefordelingsfondets midler som Kommunal- og arbeidsdepartementet etter bemyndigelse fra Stortinget fordeler til vanskelig stilte kommuner. Kommunalbankens alminnelige og spesielle garantifond kan ses på samme måte og også Kommunenes Krigsskadefond. I dette siste tilfelle har dog kommunene en viss innflytelse gjennom Kommunenes Krigsskadenemnd. Komitéen mener imidlertid at det bør åpnes adgang for kommunene til i større utstrekning å delta i de forskjellige utjevningsordninger hvor det er kommunenes egne midler som disponeres.

Begrepsforskjellig fra den foran nevnte utjevning over statskassen er den som finner sted over fylkeskommunene. Her er det for det første å merke at det gjennomgående er store ensartede oppgaver av betydelig felles interesse for alle herredskommunene innen fylket som løses over fylkeskommunen. Men det vesentlige er at det er kommunene selv som ved sine ordførere vurderer forholdene, treffer de beslutninger som skaper forpliktelsene og som foretar utgiftsfordelingen. Denne er lovfestet bortsett fra at opptil 3/10 av fylkesskatten på visse vilkår kan fordeles etter fylkestingets skjønn.

Komitéen var i sin tid inne på den tanke at den burde avvente resultatet av Skatteutjammingskomitéens arbeid før den la fram sitt forslag til retningslinjer for den kommunale inndeling. Dette fordi en som det vil fremgå av foranstående, mener at kommunenes økonomiske evne vil kunne påvirkes betydelig gjennom den funksjonsfordeling og størrelsen av og prinsippene for den skatteutjevning som blir fastlagt. En har imidlertid oppgitt dette fordi en kjenner til at det ennå vil ta atskillig tid før Skatteutjammingskomitéens forslag vil kunne foreligge, men også fordi en prinsipielt har det syn at begge de nevnte spørsmål vil måtte løses under full

respektering av selvstyrets idé. Men da vil etter komitéens mening de nevnte funksjoner i sin virkning bare kunne bli utfyllende, ikke selvstendig grunnlagskapende for den kommunale inndeling. Gjennom omlegging av funksjonsfordelingen mellom stat og kommune og gjennom en sterkt utvidet skatteutjevning, vil staten således ikke kunne løse de problemer en her står overfor fordi det i virkeligheten bare betyr en overføring av midler.

Det en etter komitéens mening først og fremst må ta sikte på er å få en kommunale inndeling som på best mulig vis forener i funksjonsutøvelsen, lokalkjennskapet og den fulle økonomiske ansvarsfølelse. Men det oppnår en først ved å skape enheter som geografisk og kommunikasjonsmessig hører naturlig sammen, og som dertil er så store at de kan holde det forvaltningsapparat som er nødvendig for teknisk og økonomisk å kunne hitføre det beste resultat. Det er med andre ord rasjonaliseringsvinningsen en må få fatt i, den som gir seg av:

1. at de strøk som hører naturlig sammen utvikles som en enhet i full samhörighet, under selvstendig økonomisk ansvar og slik at de lokale muligheter kan bli fullt utnyttet
2. at forvaltningsapparatet er effektivt således at ressursene blir tilgjengelige, at apparatets kapasitet blir utnyttet slik at det blir billigst mulig i forhold til ytelsen
3. at det ikke går med unødige tid for de kommunale ombudsmenn og befolkningen for øvrig.

Dette er ellers også helt naturlige og bør være ufravikelige forutsetninger både for en funksjonsomlegging til økonomisk lette for kommunene og for en skatteutjevning.

At former for interkommunalt samarbeid i en viss utstrekning også kan gi den samme gevinst er en sak for seg — og som en skal komme tilbake til i kapitel X. Men det står for komitéen etter sin art som en subsidiær og i tilfelle en supplerende foranstaltning som neppe kan influere på hovedproblemet, bl. a. fordi en ved slike former vanskelig kan bibeholde bevilgnings- og beskatningsretten på samme hånd noe som er et hovedprinsipp i det kommunale selvstyre

## Kapitel VII.

### Hvordan bør kommuneinndelingen være.

Komitéen har som det vil gå fram av foranstående gått ut fra som gitt at en skal bygge på grunntankene i selvstyrebegrepet, og at det innenfor denne ramme følgelig ikke kan komme på tale å diskutere mulighetene for

lokal forvaltning ved statlige organer. En har også sett bort fra en funksjonsfordeling mellom kommune og stat, og en skatteutjevning over statskassen, i strid med de nevnte grunntanker.

Som generelt synspunkt for reguleringer finner en innledningsvis å burde slå fast at kommuner ikke har vært eller er autonome, men forvaltningsenheter organisert av staten i den samlede statsforvaltnings interesse (jfr. Aschehoug *De norske Communers rettsforfatning før 1837* side 7). En kommunes område er bare en del av landet, omfattende vedkommende kommunes virksomhet etter den til enhver tid gjeldende rett. Kommunene har heller ikke noen suverenitet over sitt område. Territoriet innen kommunegrensene er ikke kommunenes privatrettslige eiendom, men arealer som bare er objekt for kommunal forvaltning. Staten har derfor rett til når den finner at forvaltningsmessige, økonomiske eller andre offentlige hensyn taler for det, å gjennomføre de endringer i en kommunes område som anses nødvendige. Tendensen hos kommunene til å betrakte sitt territorium og sine skattytere som kommunens rettslig beskyttede eiendom lar seg ikke forsvare ut fra kommunalforvaltningens formål og kan bli en alvorlig hindring for en hensiktsmessig revisjon av kommuneinndelingen dersom statsmyndighetene ikke klart hevder de foran nevnte prinsipper.

Det første spørsmål som melder seg er dette:

#### **A. Er det grunn til å opprettholde to sett primærkommuner — herredskommuner og bykommuner?**

Til dette er det straks å svare at selvstyrets begrep ikke i og for seg nødvendiggjør noe slikt skille. Det er de samme sett funksjonsoppgaver som tilligger bykommunene og herredskommunene.

Det er etter lovverket heller ikke noen forskjell i de to sett kommuners rettslige struktur bortsett fra deres forskjellige forhold til fylkeskommunen, et forhold som vil bli behandlet senere, og som er historisk betinget og også har vært diktert av praktiske hensyn.

De samme funksjonsoppgaver utføres etter prinsipielt like lovregler, ved tilsvarende organer og i de samme former — likevel slik at formannskapene i byene uten videre er tillagt en noe større del av kommunestyrets fulle kompetanse enn i herredskommunene.

Det er dog et skille som gir seg av den mer konsentrerte bosetting og bebyggelse i byene, hvor kravene til den offentlige reguleringsvirksomhet som følge derav blir større, men hvor skattekraften til gjengjeld kan konsentreres sterkere på de geografisk mindre områder. Det er en grads-, men ingen artsforskjell. I denne forbindelse er ellers å merke

at forskjellen ikke er stor mellom byen og de mer konsentrert bebygde herredskommuner.

Derimot er det en teoretisk dyptgående forskjell som gir seg av byens idé, den at byen foruten å ta hånd om de ordinære kommune-funksjoner innen sitt område, har en oppgave som fellesnevner for seg og opplandet. Byen forvalter verdien av sin beliggenhet og må løse oppgaver av betydning også for sitt oppland.

Disse sistnevnte oppgaver lar seg ikke spesifisere eller oppregne uttømmende. De kan variere etter byenes beliggenhet og opplandets størrelse og struktur, men en nevner havneanlegg, kjøleanlegg, andre tiltak til fremme av handel og industri, stasjoner for kommunikasjonsmidlene, fellesoppgaver av kulturell og materiell karakter — som følge av byens beliggenhet, dens tilretteleggende og formidlende funksjoner.

Det antas å være disse spesielle oppgaver som har markert skillet, og som er årsaken til at byene har fått arbeide under gjennomgående rommeligere økonomiske forhold enn landdistriktet. De har således vært fritatt for direkte å ta del over fylkeskommunen i den skatteutjevning som der finner sted til utbygging av de tyngste og de mest avsidesliggende strøk. Byene har fått beholde sine større inntekter bl. a. hitført ved det større antall netto skattytere, ved grossist- og detaljhandelens konsentrasjon m. v. I 1949—50 utgjorde den antatte inntekt pr. innbygger i bykommunene kr. 3 588, i herredskommunene kr. 1 721. Men ellers — og det er nok det økonomisk viktigste — vil en by på grunn av at den arbeider på et geografisk lite område ha den større konsentrasjon som gir grunnlag for den mer fullstendige rasjonalisering av forvaltningen.

Tilsammen representerer de foran nevnte og andre faktorer en økonomisk fordel. Bli denne for stor kan dette medføre fare for en tiltrekning som kan gi uheldige strukturendringer.

Komiteen er klar over at den bymessige status er betydelig endret i den tid som er gått siden formannskapslovene av 1837, bl. a. ved ophevelsen av handelsprivilegiene, kommunikasjonenes omlegging, og industriens økende mobilitet. Men en er også klar over at vi nå og framover trenger konsentrerte fellesnevnerenheter for å kunne fremme samfunnets utvikling og vekst på rasjonell måte. Det ligger da i sakens natur at disse enheter vil måtte få en relativ rommelighet i sine økonomiske forutsetninger først og fremst av hensyn til fellesnevneroppgavene, men også

fordi livet i et slikt samfunn stiller spesielle krav — en nevner skole- og fritidsproblemet.

På tross av det prinsipielt uheldige i å operere med to sett primærkommuner, antar komiteen at det fortsatt vil være praktisk å opprettholde en slik ordning. En annen ting er det at staten må legge både beskatningsreglene og sine tilskuddsbestemmelser slik opp at ujevnhøyetene i økonomisk evne og bruk generelt sett ikke blir så store at de nevnte uheldige strukturendringer hitføres, eller at forvaltningen gir seg unødige kostbare utslag. Dette er ellers forhold som også delvis gjelder herredskommunene imellom og som en der kanskje burde ha høve til å ta særlig omsyn til ved fylkesskattens fordeling.

Det neste spørsmål blir da:

### **B. Hvordan bør en dele inn i primærkommuner?**

For at framstillingen kan vinne i oversiktighet har en funnet å burde behandle dette spørsmål i særskilte avsnitt for herredskommuner og for bykommuner, men med det felles fundamentale utgangspunkt som en har konkludert kapitel VI med.

#### **1. Herredskommunene.**

##### **a. Almennelige merknader — fylkeskommunen.**

Komiteen har foranpekt på at dersom en skal få en god lokal forvaltning, vil en måtte inndeles slik at den enkelte enhet får en størrelse som gir den økonomisk grunnlag for handleevne. Totalt sett må landet inndeles slik at også de økonomisk svakeste strøk kommer med og får sin naturlige utviklingsmulighet. Dette medfører at under-skuddsdistriktene må innpasses i et utjevningforhold som geografisk fortøner seg som naturlig.

Videre må det ved inndelingen tas sikte på å hitføre den best mulige samholdighet innen forvaltningsenheten. Kommunikasjonene innen distriktet, felles naturlig sentrum og i en viss utstrekning folkelynnet er i denne forbindelse viktige faktorer.

I vårt land som er så uensartet både topografisk, befolkningsmessig og økonomisk, er det særlig vanskelig å omsette de nevnte synsmåter i praksis etter generelle retningslinjer. I så måte antas forholdene å være annerledes i land som Danmark, England og store deler av Sverige hvor en overveiende del av samfunnsoppgavene synes å kunne løses mer likt over hele landet og hvor det ikke settes så store krav til spesifikk lokal innsikt fordi forholdene i de forskjellige distrikter er mer ensartet. Det er nettopp de ulike forhold som gir

den særlig sterke begrunnelse for det kommunale selvstyre hos oss.

Slik som de geografiske, kommunikasjonsmessige og økonomiske forhold er i vårt land, antar komiteen at en for å få bygget inn den lokale innsikt under fullt økonomisk ansvar fortsatt blir nødt til å arbeide med så vidt små lokale enheter at den teoretiske rasjonaliseringsgevinst ikke vil kunne innvinnes fullt ut. En viser i denne forbindelse spesielt til det før nevnte kartmateriale hvor bl. a. også de fremtidige vegprosjekter er tegnet inn.

Ut fra den betraktning at en må betjene seg av relativt små kommunale enheter i vårt land ser komiteen det som en fordel fortsatt å kunne operere med fylkeskommuner. Større alminnelige lokale oppgaver kan da løses av fylkeskommunen i et videre perspektiv. På den måte kan en både styrke den svake enhets handleevne og oppnå rasjonaliseringsfordeler som den helt isolerte lokalforvaltning i de nevnte primærkommuner ville utelukke. Slik er det også ordnet i andre land hvor en skulle tro at forholdene kunne ligge til rette for et enklere system, f. eks. Danmark og England. Merkelig nok har Finland bare ett sett kommuner. Der mangler det overordnede kommuner tilsvarende våre fylkeskommuner. Til gjengjeld er det et utpreget interkommunalt samarbeid som en har kommet nærmere inn på i kapitel X. I Sverige har det vært drøftet å opprette også et tredje sett kommuner, regionkommuner, som skulle sjaltes inn mellom primærkommunene og byene i de distrikter hvor det var behov for et særlig sterkt samvirke mellom primærkommunene. Dette forslag som for øvrig ikke har vunnet fram, har en gjort nærmere rede for i kapitel X.

En gjennomgåing av forholdene vil etter komiteens mening gi som resultat at en med bibehold av selvstyrets idégrunnlag, i de største deler av landet ikke vil kunne innføre en kommuneinndeling som i så vesentlig grad avviker fra den gamle, at en ikke lenger kan bruke den som utgangspunkt ved revisjonsarbeidet med kommunegrensene.

##### **b. Kommunestørrelsen.**

Når det sies at en rekke kommuner er for små til å løse sine oppgaver tilfredsstillende, siktes det dels til folketallet og dels til det økonomiske grunnlag. Utjevningmomentet blir ofte oversett. Som regel vil det være sterk sammenheng mellom de to førstnevnte faktorer, idet en kommune med lite folketall som regel har et svakt økonomisk grunnlag, men selvsagt forekommer det at en liten



kommune på grunn av særlige forhold kan være godt økonomisk stilt. Eksempelvis nevner en at den tidligere Hølen kommune med bare ca. 250 innbyggere, var så godt økonomisk stilt at den — helt til beskatningen i 1941—42 ble tvunget opp, hadde en inntektskattøre på 3.

Av de to nevnte faktorer er det som regel folketallet en må legge mest vekt på. Selv om en kommune med lite folketall unntaksvis skulle ha god økonomi, vil den ha vanskelig for å administrere godt. Det skal nemlig et visst minste folketall til for å få utnyttet kapasiteten til selv et lite forvaltningsapparat. Ligger folketallet under dette minimum, blir forvaltningsapparatet følgelig for stort, og da for kostbart. Dertil kommer at en i kommuner med et lite folketall ofte vil ha vanskelig for å finne tilstrekkelig mange interesserte og dyktige folk til alle de kommunale tillitsverv.

Kommunens utstrekning og struktur spiller også en stor rolle ved bedømmelsen av den hensiktsmessige størrelse. De geografiske forhold f. eks. kan ligge slik an at selv med et forholdsvis stort folketall i kommunen kan en ikke få utnyttet forvaltningsapparatets kapasitet. Har kommunen således et folketall som er tilstrekkelig for organisering av en høvelig skole, vil den likevel ikke være hensiktsmessig dersom de geografiske forhold gjør at kommunen må deles i to eller flere skolekretser.

#### Kommunenes størrelse i dag.

For å illustrere de forhold som foreligger til vurdering har en utarbeidet en rekke tabeller som viser størrelsen av de nåværende kommuner — i folketall og utstrekning. Tabellene er basert på folketellingen i 1946 og den herredsdeling som gjelder i dag.

En har nedenfor satt opp en tabell som viser antall herredskommuner i hvert fylke i forskjellige grupper av folketall.

Av oversikten vil en se at 439 herredskommuner, eller 65 % av alle, har under 3 000 innbyggere, 366 kommuner eller henved 54 % har under 2 500 innbyggere, 103 kommuner eller vel 15 % har over 5 000, 25 har over 10 000 og 3 over 20 000 innbyggere.

Den mest alminnelige kommunestørrelse er på mellom 1 000 og 2 000 innbyggere. Her har vi 203 eller 30 % av samtlige herreder.

De fleste små kommuner har en i Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. I Aust-Agder har 24 kommuner av 31 et innbyggertall på under 2 500, i Vest-Agder 30 av 37, i Rogaland 32 av 48, i Hordaland 33 av 56, i Møre og Romsdal 48 av 65, i Sør-Trøndelag 37 av 55 og i Nord-Trøndelag 30 av 45.

Også i de andre kystfylkene finner en forholdsvis mange små kommuner, sjeldnere ellers.

Antall herredskommuner i hvert fylke i forskjellige grupper av folketall.

Fylker:	Under 500	500—999	1 000—1 499	1 500—1 999	2 000—2 499	2 500—2 999	3 000—3 499	3 500—3 999	4 000—4 499	4 500—4 999	5 000—5 499	5 500—5 999	6 000—6 999	7 000—7 999	8 000—8 999	9 000—9 999	10 000—14 999	15 000—19 999	Minst 20 000	Tilsammen
Østfold	0	1	3	2	3	4	1	1	3	0	0	2	2	1	3	1	1	0	0	28
Akershus	0	1	1	2	3	2	2	5	1	1	3	0	1	1	2	0	3	0	1	29
Hedmark	1	0	1	3	3	1	0	1	3	2	1	2	5	2	3	0	1	1	0	30
Oppland	0	0	0	3	2	7	7	3	3	1	3	1	1	2	1	0	1	0	0	35
Buskerud	0	0	2	3	5	2	2	1	2	0	0	1	1	0	1	0	4	0	0	24
Vestfold	0	0	0	1	1	4	2	0	1	2	2	0	1	0	0	0	3	1	0	18
Telemark	0	1	4	4	1	1	4	2	2	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	25
Aust-Agder	2	6	5	6	5	4	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Vest-Agder	0	15	11	2	2	2	1	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	37
Rogaland	1	11	8	8	4	2	3	2	3	3	1	0	0	0	0	0	2	0	0	48
Hordaland	0	5	8	13	7	4	2	0	3	1	6	1	1	1	1	1	1	0	1	56
Sogn og Fjordane	0	5	3	4	5	8	7	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38
Møre og Romsdal	3	5	13	16	11	4	4	2	1	2	1	1	1	0	0	0	1	0	0	65
Sør-Trøndelag	0	8	14	10	5	8	2	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	1	55
Nord-Trøndelag	1	9	8	8	4	4	6	2	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	45
Nordland	0	4	6	14	9	7	5	3	3	3	2	3	1	2	0	0	1	0	0	63
Troms	0	1	3	6	7	7	1	1	2	1	2	0	0	1	0	0	1	0	0	33
Finnmark	0	1	3	5	5	2	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	20
Hele riket	8	73	93	110	82	73	51	31	31	25	24	11	15	12	13	3	20	2	3	680
Sum		81	174	284	366	439	490	521	552	577	601	612	627	639	652	655	675	677	680	

Følgende tabell viser fylkesvis og for landet det gjennomsnittlige folketall i herredene — med angivelse

av høyeste og laveste folketall i noe herred:

Fylker	Antall herreder	Gj.snittlig folketall pr. herred	Høyeste folketall i herredet	Laveste folketall i herredet
Østfold	28	4 439	13 289	602
Akershus	29	5 775	32 543	904
Hedmark	30	5 242	15 151	438
Oppland	35	4 070	10 367	1 549
Buskerud	24	4 631	13 507	1 318
Vestfold	18	5 756	17 454	1 740
Telemark	25	3 706	11 100	730
Aust-Agder	31	1 810	4 706	266
Vest-Agder	37	1 650	6 513	581
Rogaland	48	2 560	13 443	433
Hordaland	56	3 364	20 183	626
Sogn og Fjordane	38	2 507	4 854	605
Møre og Romsdal	65	2 274	11 431	224
Sør-Trøndelag	55	2 487	25 171	586
Nord-Trøndelag	45	2 159	8 162	463
Nordland	63	2 997	11 025	668
Troms	33	2 989	10 360	744
Finnmark	20	2 502	7 993	903
Hele riket	680	3 342	32 543	224

Denne tabell viser at Vest-Agder har det laveste gjennomsnittlige folketall i herredene — 1 650 og Akershus det høyeste — 5 775. Gjennomsnittstallet for hele landet ligger på 3 342. Gjennomsnittstallet er høyest i Østlandsfylkene (med Oppland lavest 4 070).

Det laveste folketall har øykommunen Grip i Møre og Romsdal fylke, 224 innbyggere, dernest følger Tovdal i Aust-Agder med 266 og Gjøvdal i samme fylke med 426.

Det største folketall har Bærum kommune i Akershus fylke, 32 453. Deretter følger Strinda i Sør-Trøndelag med 25 171 og Fana i Hordaland med 20 183 innbyggere.

I den følgende tabell blir det gitt en fylkesvis oversikt over totalt, gjennomsnittlig, største og minste herredskommuneareal, uttrykt i km<sup>2</sup>:

Fylker	Antall herreder	Areal utenom byer	Gj.snittlig areal pr. herred	Største herredsareal	Minste herredsareal
Østfold	28	4 094,38	146,23	383,41	1,61
Akershus	29	4 907,46	169,22	635,73	5,07
Hedmark	30	27 417,90	913,93	2 993,01	176,85
Oppland	35	25 310,18	723,15	2 244,90	104,51
Buskerud	24	14 687,25	611,97	1 769,23	108,00
Vestfold	18	2 320,52	128,91	285,03	38,86
Telemark	25	15 194,71	607,79	1 830,40	113,15
Aust-Agder	31	9 332,76	301,06	1 551,59	9,77
Vest-Agder	37	7 264,84	196,35	1 051,19	42,55
Rogaland	48	9 161,06	190,86	1 219,46	5,73
Hordaland	56	15 865,38	283,31	1 501,95	8,50
Sogn og Fjordane	38	18 497,81	486,78	1 537,63	37,87
Møre og Romsdal	65	15 030,45	231,24	1 229,84	0,48
Sør-Trøndelag	55	18 787,05	341,58	2 466,31	6,64
Nord-Trøndelag	45	22 419,31	498,21	2 347,27	27,68
Nordland	63	38 294,65	607,85	3 980,84	1,70
Troms	33	26 081,64	790,35	2 831,65	96,09
Finnmark	20	48 682,65	2 434,13	9 695,19	554,92
Hele riket	680	323 350,00	475,51	9 695,19	0,48

Den minste kommune i utstrekning er Grip (Møre og Romsdal), 0,48 km<sup>2</sup>, den største er Kautokeino (Finnmark), 9 695 km<sup>2</sup>. Det er 6 fylker som i utstrekning er mindre enn Kautokeino.

Gjennomsnittsårealet i hele landet er 475 km<sup>2</sup> som er noe mer enn utstrekningen av den tidligere Aker kommune. I Finnmark er gjennomsnittstallet størst, 2 434 km<sup>2</sup>, deretter følger Hedmark med 913 km<sup>2</sup>, Troms

med 790 km<sup>2</sup> og Oppland med 723 km<sup>2</sup>. De minste tall finner vi for Vestfold 128 km<sup>2</sup>, for Østfold, 146 km<sup>2</sup> og for Akershus, 169 km<sup>2</sup>.

De fylker som har den jevneste kommune-størrelse er Østfold, Akershus og Vestfold, men det er også de eneste som ikke har store fjellstrekninger innenfor sine grenser.

Følgende tabell viser hvordan kommunene grupperer seg innenfor de forskjellige arealstørrelser:

Fylker	Totalt antall	Antall herreder med et areal i km <sup>2</sup> på:								
		0—10	10—30	30—50	50—100	100—200	200—400	400—500	500—1000	Over 1000
Østfold .....	28	1	2	3	4	9	9	0	0	0
Akershus .....	29	1	0	1	7	11	8	0	1	0
Hedmark .....	30	0	0	0	0	1	5	2	10	12
Oppland .....	35	0	0	0	0	5	9	7	5	9
Buskerud .....	24	0	0	0	0	4	5	2	10	3
Vestfold .....	18	0	0	1	6	9	2	0	0	0
Telemark .....	25	0	0	0	0	3	10	2	5	5
Aust-Agder .....	31	1	4	0	5	5	11	1	2	2
Vest-Agder .....	37	0	0	3	7	19	5	0	2	1
Rogaland .....	48	2	5	6	8	14	7	0	4	2
Hordaland .....	56	1	2	4	12	15	9	1	10	2
Sogn og Fjordane .....	38	0	0	2	0	5	10	5	14	2
Møre og Romsdal .....	65	1	3	4	10	23	15	1	7	1
Sør-Trøndelag .....	55	1	1	2	6	18	15	1	8	3
Nord-Trøndelag .....	45	0	3	0	5	7	10	5	8	7
Nordland .....	63	1	3	1	6	12	13	1	13	13
Troms .....	33	0	0	0	1	5	8	3	7	9
Finnmark .....	20	0	0	0	0	0	0	0	4	16
Hele riket .....	680	9	23	27	77	165	151	31	110	87

Tabellen viser at en har det største antall kommuner i arealgruppene 100—200 km<sup>2</sup> og 200—400 km<sup>2</sup>, tilsammen 316 kommuner. Men vel 1/3 av kommunene har større areal, hele 197 over 500 km<sup>2</sup>.

Følgende tabell viser antall innbyggere pr. km<sup>2</sup>:

Fylker	Gj.snittlig for samtlige herreder	Maksimum	Minimum
Østfold .....	32,66	1 528,0	3,7
Akershus .....	36,47	1 718,3	5,4
Hedmark .....	6,01	47,0	0,9
Oppland .....	5,90	46,6	1,3
Buskerud .....	8,07	72,5	0,8
Vestfold .....	46,28	197,6	10,0
Telemark .....	6,58	53,7	0,8
Aust-Agder .....	6,41	245,9	0,5
Vest-Agder .....	8,96	67,1	0,6
Rogaland .....	14,15	151,9	1,3
Hordaland .....	12,40	397,6	0,8
Sogn og Fjordane .....	5,34	76,2	1,1
Møre og Romsdal .....	10,10	466,7	1,8
Sør-Trøndelag .....	7,59	402,8	0,6
Nord-Trøndelag .....	4,62	82,8	0,3
Nordland .....	5,20	720,6	0,7
Troms .....	3,88	30,2	0,4
Finnmark .....	1,07	5,4	0,2
Hele riket .....	7,37	1 718,3	0,2

Folketettheten er størst i Vestfold fylke hvor der gjennomsnittlig bor vel 46 mennesker pr. km<sup>2</sup>. Deretter følger Akershus med vel 36, Østfold med vel 32, Rogaland med vel 14 og Hordaland med vel 12. Folketettheten er minst i Finnmark, vel 1 menneske pr. km<sup>2</sup>.

#### Forvaltningsapparatet og kommune- størrelsen.

Når en skal drøfte den hensiktsmessige kommunistørrelse, må en holde klart for seg at det kommunale selvstyre ikke er noe mål i seg selv, men et forvaltningssystem som tar sikte på å aktivisere og tjene befolkningen og hvor arbeidsteknikken vil falle forskjellig alt etter graden av virksomheten.

Under våre forhold med alminnelig stor forvaltningsvirksomhet og strenge krav til de økonomiske disposisjoner, vil kommunene ikke som under enkle forhold utelukkende kunne utøve sine funksjoner gjennom de folkevalgte representanter. De må utstyre seg med kontorpersonell som er lønnet, og som har tilretteleggende og utførende funksjoner. Videre må de legge seg til kostbare kapitalgjenstander, som skolehus o. l. Dette tekniske apparat med lønnet personell er nødvendig for at kommunene skal kunne løse sine oppgaver i det moderne samfunn og for at det kommunale selvstyre i vår forstand skal kunne funksjonere. Det er derfor ikke i strid med folkestyret, men et arbeidsredskap for de folkevalgte instanser.

For at kommunalforvaltningen skal være effektiv, må for det første kommunene ordne seg slik at de rent teknisk kan løse sine oppgaver, og med de stigende krav til sosial standard vokser kravene til den tekniske forvaltningsevne. For det andre må den enkelte kommune kunne løse sine oppgaver på en økonomisk forsvarlig måte. Selv om en liten kommune både teknisk og økonomisk er i stand til f. eks. å opprette en høgre skole, må forvaltningen karakteriseres som lite hensiktsmessig hvis utgiftene pr. elev eller innbygger ligger vesentlig høyere enn i andre og større kommuner hvor forholdene er noenlunde sammenlignbare.

Det gjelder for det kommunale apparat som ved all annen administrasjon at kapasiteten må utnyttes. Det er ikke riktig å ansette en herredskasserer i hovedstilling hvis det bare er arbeid for ham noen timer om dagen, og det faller unødig kostbart å drive en skole som bare kan nyttes delvis ut.

Til en viss grad kan naturligvis en kommune tilpasse sitt forvaltningsapparat etter størrelsen. En liten kommune kan ansette herredskasserer i bistilling, bygge et mindre

skolehus osv. En flerhet av de kommunale forvaltningsoppgaver er imidlertid av en slik art at det kreves et visst minste innbyggertall for at de kvalitetsmessig skal kunne løse oppgavene godt.

I grove trekk kan kommunalforvaltningen deles i to hovedgrupper. Den ene omfatter det som umiddelbart går ut på å realisere de oppgaver som tilligger kommunene, f. eks. bygging og drift av skole, anlegg og vedlikehold av veier osv. Den andre gruppen omfatter de funksjoner hvorved grunnlaget for disponering tilveiebringes. Det er tilveiebringelsen av de nødvendige pengemidler (skatteligning og skatteinnfordring), utarbeiding av budsjett, regnskapsføring, revisjon o. l. Til denne del av forvaltningen som i alminnelighet betegnes «den sentrale forvaltning», faller det også naturlig å ta med det arbeid som formforskriftene fører med seg, f. eks. innkalling til møter, forberedelse av saker som skal forelegges kommunestyret til avgjøring eller uttalelse, protokollføring av forhandlingene o. l.

Mens arten og omfanget av de spesielle oppgaver kan variere sterkt, er arten og omfanget av de sentrale forvaltningsoppgavene stort sett de samme i alle kommuner — selv om arbeidsmengden naturligvis vokser med stigende folketall.

Det er etter hvert alminnelig erkjent at et teknisk godt og riktig dimensjonert forvaltningsapparat er en nødvendighet for en fullverdig forvaltning. En undersøkelse av de faktiske forhold viser at en rekke av våre kommuner på dette område ligger langt tilbake. Selv om enkelte kommuner har overdimensjonert sitt apparat og derved gitt næring til påstanden om funksjonærstyre, er det omvendte forhold sikkert det som forekommer hyppigst. Særlig er det alminnelig at små kommuner har for få og kanskje i første rekke for dårlig kvalifiserte tjenestemenn. Likevel blir utgiftene pr. innbygger relativt store, et forhold som bare kan forklares ved at enhetene er for små. En nevner således at det på den 30 km lange og 6 à 7 km brede Karmøy som har et godt utbygd vegnett er 7 kommuner. Den enkelte kommunes administrasjonsapparat er isolert sett ikke stort, og det disponeres forsiktig økonomisk. Men på øya er det bl. a. 7 kommunekasserere, 7 ligningssekretærer, 7 sett kommunale kontorer osv. og på de i alt ca. 16 500 innbyggere synes dette å representere en unødig stor belastning.

Dersom alle eller en flerhet av kommunene holdt noenlunde den samme standard på de forskjellige forvaltningsfelter kunne en ved å sammenligne utgiftene pr. innbygger i kommuner av forskjellig størrelse finne hvordan utgiftene varierte etter kommunistørrelsen,

og en ville da på grunnlag av denne undersøkelse kunne danne seg en mening om hvor store kommunene minst måtte være for at utgiftene ved å holde en høvelig kommunal og sosial standard skulle ligge på et rimelig nivå. Men selvsagt ville ulikheter i de lokale forhold spille inn og føre med seg at tallene ikke ble absolutt sammenlignbare. Det er gjennomgående lettere å organisere skoleverket i en østlandskommune enn i en kystkommune og det må f. eks. bygges solide skolehus i Finnmark enn på Sørlandet. Tendensen ville likevel tre fram.

Etter de undersøkelser som komitéen har foretatt, viser det seg imidlertid at det ikke er noe forvaltningsområde hvor standarden

er noenlunde den samme i en flerhet av kommunene. Som regel varierer den betydelig også mellom kommunene innen de samme størrelsesgrupper.

Selv når det gjelder det rene sentrale forvaltningsapparat, er det i standard så vidt store variasjoner at en sammenligning er vanskelig. Komiteen har likevel ved Statistisk Sentralbyrå latt utarbeide en oversikt (fylkesvis og for landet) over nettoutgiftene pr. innbygger til den sentrale forvaltning (hovedkapitel II i budsjettet) i kommuner innen de forskjellige størrelsesgrupper. Denne oversikt følger som ikke trykt bilag. Det går fram av den at de gjennomsnittlige tall for hele landet er følgende:

*I herreder med folketall*

	Under 1 000	1 000— 2 000	2 000— 3 000	3 000— 5 000	5 000— 10 000	Over 10 000
Antall kommuner .....	79	210	154	133	77	25
Utgift pr. innbygger i kr. ....	9.1	9.3	9.5	10	11.8	12

Disse tall gir isolert sett som resultat at jo mindre en kommune er, desto billigere er selve det betalte administrasjonsapparat. I noen utstrekning kan dette skyldes at mer av det administrative arbeid utføres av tillitsmenn her enn i de større kommuner. Men sammenholder en utgiften med kvaliteten av utstyret — et forhold som vil bli belyst senere — forekommer det komiteen bemerkelsesverdige at tallene for de to første grupper ligger så høyt.

Det antas som før nevnt å være den kommunestørrelse som tillater full utnyttning av forvaltningsapparatet på de forskjellige forvaltningsområder som er den mest økonomiske. De tekniske og de økonomiske krav til kommunestørrelsen trekker i samme retning. Jo nærmere en kommer kapasitetsgrensen på de forskjellige forvaltningsfelter, desto mindre skulle utgiftene bli pr. innbygger.

En må imidlertid regne med at det på de forskjellige forvaltningsområder stilles ulike krav til kommunestørrelsen. Om f. eks. en folkemengde på 2 000 ville være tilstrekkelig til gjennomføring av en rasjonell skoleordning, er det ikke sikkert at det ville være tilstrekkelig til løsning av andre oppgaver. Innenfor samme forvaltningsområde vil standarden kunne ha avgjørende innflytelse på kommunestørrelsen. En syvdelt skole krever større befolkningsgrunnlag enn en seksdelt osv. Og jo større oppgavefelt kommunene får og jo høyere kravene til den kommunale standard er, desto større blir kravene til

effektivitet og økonomi. Derfor er det intet reelt argument når det anføres mot regulering av kommunegrensene at en hittil har klart seg.

*Utdrag av den svenske kommuneinndelingskomité's innstilling.*

Komiteen har drøftet inngående spørsmålet om det kan stilles opp noe minstemål for kommunestørrelsen. Men før en går over til å redegjøre for disse drøftinger skal en opplyse at den svenske kommuneinndelingskomité som avga sin innstilling den 26. september 1945, gjorde forsøk på en slik beregning. Da mange av de betraktninger den svenske komité gjorde gjeldende også har gyldighet hos oss, tar en nedenfor med en kort oversikt over dette avsnitt i den svenske komitéinnstilling. Oversikten er tatt fra et sammendrag som foreligger trykt og som er utarbeidet av landssekretärare S. J. Nilsson.

«Vid besvarandet av frågan (om en passende kommunestørrelse) är det nödvändigt att taga hänsyn till en mängd olika faktorer. De särskilda kommunala förvaltningsuppgifterna kräva för en rationell organisation sinsemellan olika förutsättningar. De i olika delar av landet väsentligen olikartade befolknings-, närings- och kommunikationsförhållandena utsluta möjligheten av en schablonmässig gränsdragning. Vid bedömandet av det totala komplexet av fördelar och nackdelar måste man väga de olika intressena mot varandra och därvid tillmäta varje särskilt intresse den vikt, som det objektivt förtjänar. Man måste väga det allmännas intresse av en fullgod och såvitt möjligt likvärdig

standard for den kommunale verksamheten mot såväl ofrånksomme økonomiske hensyn som hensyn til allmähens og förtroende-männens bekvämlighet med flera synpunkter, vilkas beaktande kan vara av betydelse for kommunal samhörighet och ett friktionsfritt kommunalt samarbeide.

En objektiv bedömning av hithörande spørsmål försvaras i hög grad därigenom, att av frågan berörda personer i sine uttalanden ofta äro bundna av traditionella uppfattningar och rent personliga interessene. I diskussionen om lämplig kommunstorlek är skillnaden i utgangspunkter mellom befolkningen i ett typiskt småkommunområde och befolkningen i mellansvenske eller norrländske normalkommuner mycket stor.

Betänkandet innehåller en mycket ingående detaljundersökning angående de fördeler og nackdelar i ulike avseenden, som äro förknippede med store og små kommuner. I samband därmed undersøkes hvilken kommunstorlek som ur ulike synpunkter kan anses vara den mest lämplige.

Kommittén finner, att den störste olägenheten med de små kommunerna är den svaga økonomiske bærekraften. De bristende økonomiske resursene utgöra ett svært hinder, framfor allt när det gæller utveckling og framåtskridende på de kommunale verksamhetsområdene. Vissa oppgifter kunna ikke selvstændigt tillgodes eller vælla jämførelsesvis høgere utdebitering per skattekrone i de mindre kommunerne. I en liten kommun gör sig den minste utgift på ett besvarende sätt kænbar. Dette framtvinger en sparsamhet, som återverkar menligt på den kommunale standarden og som ikke alltid i længden är økonomisk. Behov av nyanskaffning og modernisering bli ikke planmessigt tillgodesedde. Den kommunale verksamheten innskænkes till vad som ofrånksommen påbudes av de statlige tillsynsmyndighetene. Alle selvstændige initiativ äro uteslutne på grund av brist på medel for deres forverkligende. Det med selvstyrelsen avsedde kommunale livet stagnerer.

Den bristende tillgangen på lämplige förtroendemän og på erforderlig sakkunnskap for de kommunale forvaltningsorganene i de mindre kommunerne utgör även en betydende olägenhet. I en landskommun kan enligt gällende författninger ifrågakomma inemot ett trettiotal ulike verkstællighets- eller forvaltningsorgan. For att besætte de vanligast förekommande förtroendeoppdragen skulle, om envar finge blott ett oppdrag, åtgå i en kommun med 300 invånere inemot 60 % og i en kommun med 800 invånere inemot 40 % av hela den manlige befolkningen i åldrarna 25—69 år. Det begrænsede antalet till förtroendemän lämplige personer gör mångsyssleriet till en næra nog ofrånksomlig konsekvens i småkommunene. Ett flertal krævende oppdrag kan ikke lämpligen anförtros samme person. Att antalet ärendene inom varje særskilt verksamhetsområde är ringe, forbedtrær ikke vederbørandes möjligheter att sætte sig in i sine oppgifter. Tværtom försvaras arbeidet genom bristen på erfaringer.

Kommunstorlekens betydelse for en rationell organisation av forvaltningen i allmähent belyses från ulike synpunkter. En rationell organisa-

tion kræver dels lämplige organ og dels lämplige verksamhetsområdene. Oberoende av verksamhetsområdets storlek og verksamhetens omfangtning måste ett forvaltningsorgan for en viss oppgift fylla visse minimikvalifikationer. På grund av den bristende person-tillgangen og de bristende økonomiske resursene ha de mindre kommunerne svært att få till stånd effektive forvaltningsorgan. Forvaltningsorganene måste ha tilræckligt med arbeidsoppgifter for att kunna förvärva nödig erfaringer og rutin i ärendene handläggning samt forståelse og interesse for verksamhetens egentlige innbørd og syfte. Att tillsætte særskilte styrelser og nämnder for små områdene, inom vilke på årtal ikke finnes något eller endast ett fåtal ärendene att handlægge, innebær en synnerlige irrationell organisation, även om en sådan styrelse eller nämnd ikke kostar ett øre. Det är mere rationelt att låte ett kvalificeret organs kunnighet og erfaringer komme till anvændning inom ett jämførelsesvis stort område, även om forvaltningskostnadene inom den større enheten på grund av de større avstændene skulle bli något dyrere. Alltför store avstænd kunne emellertid innebære betydende olägenheter. När folkmængden nått en sådan storlek, att en fullt effektiv forvaltning for samtlige grenar av den kommunale verksamheten är möjlig även med hensyn till den sannolike framtidige utvecklingen, bør man derfor ikke utan særskilte skål efterstræve ytterligere sammanslagning.

Hensyn til økonomiske skål kræve, att visse oppgifter løses gemensamt for ett tilræckligt stort område. Anordninger, befattninger og inrætninger, som bli for dyre, om kostnadene skole slås ut på ett fåtal invånere og skattekrone, kunne med god økonomi genomføres inom en større kommun, där anordningens, befattningshavarens eller inrætningens kapacitet kan til fullo utnyttjas. For visse oppgifter fordras ett visst befolkningsunderlag. En folkskole av viss form forutsætt t. ex. ett visst barnantal inom skoleområdet.

Splittringen i mange småkommuner medför en mængd hindrende grænser, vilke omöjliggøre en ändamålsenslig inddeling i skoleområdene m. m. og vælla en mængd problem. Med ett færre antal kommuner skulle grænseproblemen bli fåtaligere og mange tvistefræger mellom grannkommunene skulle automatisk løses. Den splittende kommuninddelningen vællar även de statlige organene ett betydende merarbeide.

Kommunstorlekens betydelse for forvaltningen av visse viktigere oppgifter tar kommittén opp til særskilt behandling. Kommittén henviser därvid for att styrke sine påstændene till de specialundersøkinger, for vilke redogørelser læmnats i del III av betänkandet.

Betræffende skolvæsendet framhæller kommittén, att de høgere skoleformene øverhovedtaget ikke kunne komme till anvændning i de små skoledistrikten på grund av det otillræcklige barnantalet. Inom de større kommunene kan åtminstone en partiell centralisering genomføres, så att de ældre årsklassene kunne få åtnjute undervisning i skoler av høgere former. De større skoledistrikten möjliggøre även åtskillige andre rationaliseringsåtgærder. Svårighetene att ordne skoleforhællendene i grænstrakterne äro till följd av

de små kommunernas ovilja mot samarbeide betydende. Skolväsendets allmänna standard är i regel sämre i de mindre än i de større skoldistrikten. Skolväsendets ledning visar även mera påtagliga brister i de mindre skoldistrikten. Behovet av overlärare gör sig allt mera kännbart men de små kommunerna sakna möjlighet att anställa sådana. Kommittén finner, at de små skoldistrikten i jämførelse med de større i många avseenden innebæra påtagliga olægheter, vilka förhindra eller forsværa en tidsenlig utveckling av skolvæsendet på landsbygden.

Med hænsyn till angelægheten at få overlærare inom varje skoldistrikt anser kommittén, at minimifolkmængden inom en kommun icke bør sættes lægre än 2.000—2.500 personer. Emellertid är det for skolvæsendets utveckling synnerligen angelægt, at møjlighet beredes at oppdela undervisningen i 7 och 8 klasserna på en teoretisk samt en eller flere praktiske linjer. Med hænsyn till skolvæsendets læmplige framtida organisation bør folkmængden dærfør helst oppgå till 3.000—3.500 personer.

I fræga om fattigværdens och barnaværdens framhæller kommittén, at behovet av skatteutjæmning gør sig særskilt starkt gællende betræffande dithørende utgifter. Ett enda fattigværd- eller barnaværd-fall kan vælla betydende stegring i en liten kommuns utdebitering for læng tid framåt. Den nødtvungna sparsamheten med kommunens medel foranleder en sækning av socialværdstandardens i jæmførelse med de større kommunerna. Visserligen torde någon generell anmærkning betræffande den s.k. obligatoriske fattigværdens icke kunna framstællas men den synnerligen viktige forebyggande hjælpverksamheten forsummas allt for ofta. Åven om det inom många små kommuner kan finnas synnerligen læmplige krafte for socialværdarbeidet, skulle dock møjligheterna till urval bli bættre om de små kommunerna sammanslogos. Annu viktigare än ett større urval är emellertid ett større verksamhetsfælt. Styrelsen eller næmnden i en liten kommun har for få arbeidsoppgifter for at någonsin kunna forværvæ den erfarenhet och rutin samt den øverblick øver socialværdens syften och møjligheter som æro absolut nødvændige særskilt for den forebyggande hjælpverksamheten.

Barnaværdnæmnden i en liten kommun har i regel mycket små forutsætninger for at kunna utrætte något på det stadium, då missførhællanden ænnu skulle kunna forebyggas. Næmnden har i regel redan på grund av den alltfør intime personlige bekantskæpen svært at skaffe sig tillræckelig auktoritet for at kunna lægge sig i grannfamiljernas sætt at værde sine barn. Ån mindre kan næmnden blanda sig i deras sætt at handhæ ungdomens fostran.

En god personkænnedom är av største betydelse inom all socialværd. Om avstænden icke æro allt for store, kan erforderlig personkænnedom tæmligen lætt forværvæ og oppræthællas æven inom en medelstor kommun.

I fræga om fordelar og nackdelar av store og små fattigværdanstalter anfører kommittén bl. a., at det med de stigende kravene på anstalternas standard og personalens krav på reglerad arbetstid for framtiden torde bli allt sværare at drivæ ett litet hem med godtagbar standard økonomisk. Anstaltvæsendets fram-

tida utveckling synes med hænsyn till kravet på differentiering av klientelet samt tillkomsten av pensionærshem og forbættrede folkpensioner væra øviss. En omlægning av helæ anstaltvæsendet torde i sinom tid bli nødvændigt.

Vad betræffar læmplig kommunstorlek med hænsyn till fattigværdens og barnaværdens anser kommittén, at en kommun på cirka 2.000 invænare i regel torde ge sævæl ett tillfredsstællende urval av læmplige fòrtroendemæn som en någorlunda tillræckelig mængd arbeidsoppgifter, for at de sociale organen skole erhælle erfarenhet og interesse i arbeidet. En sådan kommunstorlek ger æven i forhællende till de verklike småkommunerna en icke øbetydlig kostnadsutjæmning og en forbættred økonomisk bærkraft. Med hænsyn till den framtida utvecklingen, icke minst befolkningsutvecklingen, anser kommittén emellertid, at man læmpligen bør gøre kommunerna något større än som for nærvarande kan synes påkallat. At gøre kommunstorleken beroende av anstaltfrægan synes under nuvarande øvissa forhællanden mindre læmpligt. Ønskemålet at kunna anstælle heltidssysselstætte tjænstemæn for socialværdens anses icke væra av sådan vikt, at det bør gøres till prinsipiell riktlinje for en ny kommunindelning. Krav på erforderlig folkmængd skulle på många hæll medføre alltfør vidstrækte kommuner. Behovet av socialværdstjænstemæn anses i viss mån kunna avhælpas genom ett bættre urval av fòrtroendemæn og foreslagna utbildningsmøjligheter for dessa samt ett något øtøkat antal fattigværd- og barnaværdskonsulenter.

Betræffande den kommunale nykterhetsværdens framhæller kommittén, at olægheterna av de små forvæltingsområdena gøre sig i særskilt høg grad mærkbara i nykterhetsarbeidet. De små kommunerna sakna i regel særskilde nykterhetsnæmnder. Tillgængen på læmplige fòrtroendemæn är ringe. Personlige og kommunalekonomiske hænsyn hæmma ofta næmndernas arbeide. Den intime personkænnedomen, som i många fall är av stort værde i det kommunale arbeidet, innebær på forevarande område en betydende direkt olæghet. På grund av det ringe antalet ærønden gør bristen på erfarenhet og rutin sig starkt gællende. Dette inverkar menligt på de nykterhetsværdende organens auktoritet. Antingen underlæta de helt at ingripi mot foreliggende missførhællanden eller også inskrænke de sitt ingripande till en schablonmæssig og i många fall foga respekterad skriftlig værdning. Någon systematisk, individuell avpassad hjælpverksamhet æro de i regel icke i stånd at bedrive, då de oftast sakna læmplige personer for øvervækning og dylik verksamhet.

Med hænsyn till vikten av at nykterhetsnæmnderna erhælle bæste møjlige sammansætning og tillræckligt med arbeidsoppgifter anser kommittén det væra synnerligen ønskvært, at deres verksamhetsområden gøres så store som møjligt. Då emellertid avstænden på sine hæll kunna utgøre en betydende olæghet, anses minimifolkmængden icke bør sættes høgere än som är nødvændigt med hænsyn till øvrige oppgifter. Med en folkmængd på 2.000—2.500 invænare torde æven nykterhetsværdens i regel kunna handhævas på ett

nøjaktigt sätt utan mera avsevärda olägenheter.

Den allvarligaste olägenheten av de små pensionsdistrikten är, att pensionsnämnderna icke erhålla den erfarenhet och rutin, som är erforderlig för ärendenas handläggning och bedömning. Inom många pensionsdistrikt förekommer icke ens ett ärende per år. Det finns distrikt, där det kan dröja flere år mellan varje ärende, som nämnden får att handlägga. Resultatet blir att sådana nämnder aldrig sätta sig in i sine uppgifter utan bli helt beroende av pensionsstyrelsens ombuds biträde. Ombuden få ofta utföra ordförandenas huvudsakliga arbete och i realiteten tjänstgöra såsom ordförande vid sammanträdena. Allmänheten kan icke av nämnderna erhålla de upplysningar och den hjälp som avsetts. Olägenheterna av de små pensionsdistrikten elimineras visserligen till stor del genom det bistånd, som pensionsstyrelsens ombud lämna pensionsnämnderna. När det gäller att bedöma frågan om fördelar och nackdelar av stora och små kommuner, torde man likväl icke kunna bortse från den faktiskt föreliggande bristen i småkommunernas förmåga att fullgöra sina hithörande skyldigheter.

Vid en folkmängd av 2.000—3.000 personer anser kommittén förutsättningar för en någorlunda jämnt fortlöpande verksamhet för en pensionsnämnd i regel föreligga. Ett nøjaktigt personval torde i de flesta fall kunna påräknas redan vid en lägre folkmängd.

Beträffande hälsovårdsuppgifterna liksom beträffande barnvårds- och nykterhetsuppgifterna gäller, att man icke får stå för nära de förhållanden det gäller att bedöma, om man skall bilda sig en objektiv uppfattning om dessamma. Det kräves en överblick, som ger urskillning och riktiga proportioner. Med hänsyn därtill och jämväl till angelägenheten att få till stånd särskilda hälsovårdsnämnder med lämplig sammansättning, böra hälsovårdsområdena vara jämförelsevis stora. För samarbetet med tjänsteläkarna hade det varit synnerligen önskvärt, att kommunområdena kunnat sammanfalla med provinsialläkaredistriktet, sedan tjänsteläkarorganisationen i sinom tid blivit fullt utbygd. Då läkardistriktet tillsvidare äro allt för stora och utvecklingen till följd av läkarbristen är ovisst, kan emellertid ett sådant önskemål icke göras normerande för kommunstorleken. En mycket stor fördel skulle emellertid vinnas, om den framtida fullt utbyggda distriktsvårdsorganisationen kunde anknyta direkt till kommunområdena. Med hänsyn därtill bör minimifolkmängden i regel icke vara lägre än 2.000 personer. Inom en sådan kommun torde i allmänhet förutsättningar för en någorlunda tillfredsställande organisation av hälsovården förefinnas.

Brandväsendets rationella ordnande torde fordra samverkan inom så stora områden att en lika radikal total kommunsammanslagning på många håll icke torde kunna ifrågasättas. Man bör eftersträva, att kommunerna skola vara tillräckligt stora för att vidmakthålla ett självständigt brandförsvaret, men detta bör icke vara ett oundgängligt krav.

Några direkta skyldigheter i avseende å byggnadsväsendet åligga för närvarande icke de egentliga landskommunerna.

Med hänsyn till de förslag rörande landskommunernas förhållande till tätorts- och samhällsbildningen, som kommittén framlägger i 13 kapitlet bör emellertid tillses att kommunerna erhålla tillräckliga personliga och ekonomiska resurser även för de uppgifter, som på detta område kunna komma att tilläggas dem.

I särskilda avsnitt berör kommittén även de kommunala förtroendeuppgifternas större och mindre tunga, kommunstorlekens betydelse för de enskilda kommunmedlemmarna samt kommunstorlekens inverkan på folkets deltagande i självstyrelsen. Kommittén finner olägenheterna i nämnda avseenden av större kommuner vara av ringa betydelse i jämförelse med fördelarna av större gemensamma förvaltningsenheter.»

Som en vil se kom den svenske komité til det resultat at folketallet i kommunen av hensyn til skolevesenet burde være på minst 3 000—3 500, for forsorgsvesen og barnevern ca. 2 000, for helsevern ca. 2 000 osv. Dette var minimumstall, og i flere forbindelser anbefalte komiteen vesentlig større kommuner hvor forutsetningene ellers måtte være til stede. I et senere avsnitt foretok komiteen en samlet avveining av fordeler og ulemper ved en sammenslutning av kommuner og konkluderte med at en i hvert fall burde etterstreve en kommune størrelse på minst 2 000—3 500 innbyggere.

Det sier seg selv at resultatene av slike undersøkelser som de svenske er usikre — både fordi forholdene i de forskjellige kommuner er så ulike og fordi hele metoden er basert på den forutsetning at folketall av nevnte størrelsesorden lar seg avgrense innenfor geografisk hensiktsmessige forvaltningsområder. Kreves det 1 500 mennesker for å holde syvdelt skole, må forutsetningen for at dette tall skal ha noen verdi som norm for kommune størrelsen være den at en jevnt over kan skape kommuner der den enkelte skolekrets har 1 500 innbyggere. Den svenske komité har også vært oppmerksom på disse forhold og har stilt sine prognoser om kommune størrelsen med sterke forbehold, på tross av at de geografiske forhold i store deler av Sverige innbyr til arrondering etter fastlagt skjema på en ganske annen måte enn her.

Kommuneinndelingskomiteen har også arbeidet med en lignende undersøkelse her, men har oppgitt det, bl. a. etter konferanse med de enkelte departementer. Hos oss er de geografiske forhold m. v. slike at det ikke lar seg gjøre å sette opp generelle mål for minste størrelsen bygd på de krav som stilles på de forskjellige spesielle forvaltningsområder. En er i denne forbindelse henvist til å trekke kommunegren-



sene etter mer skjønnsmessige linjer og ut fra det hovedsynspunkt at jo større enheter det kan skapes uten at verdien i selvstyrets grunntanke tapes, desto bedre og stabilere forhold hitfører en.

#### *Minimumskrav til det sentrale forvaltningsapparat.*

Men selv om det er upraktisk å bygge på de krav som stilles på de forskjellige spesielle forvaltningsområder, er det et spørsmål om det ikke kan trekkes generelle linjer på grunnlag av kravene til det kommunale sentrale forvaltningsapparat.

Den sentrale forvaltning (uttrykket er misvisende, men hentet fra det innarbeidede budsjettskjema) er en nødvendig forutsetning for hele den kommunale virksomhet. Det er derfor nødvendig at dette apparat mestrer sin oppgave, og det gjelder ikke minst der hvor ressursene er små og omkostningsutjevningen innen kommunen faller på få.

Som en foreløpig konklusjon vil komiteen antyde at en — hvor de geografiske forhold ikke er til avgjørende hinder for det — søker å nå fram til en kommunestørrelse som setter kommunene i stand til å holde et effektivt sentralt forvaltningsapparat og utnytte dets kapasitet.

Kommuneloven setter visse minstekrav til kommunenes sentrale forvaltning. Der er bestemmelser om formene for kommunale organers virksomhet, innkalling til møter, saklister, protokollføring av forhandlinger, iverksetting av kommunestyrets vedtak osv. Videre er det bestemt at det skal utarbeides budsjett og føres regnskap over kommunens inntekter og utgifter. Med hjemmel i kommuneloven har Kommunal- og arbeidsdepartementet fastsatt detaljerte budsjett- og regnskapsforskrifter som er de samme for alle kommuner uansett størrelse. Endelig har kommuneloven bestemmelse om den kommunale revisjon. I skatteloven er det gitt bestemmelser om utligning m. v. av kommunale skatter.

De minstekrav lovgivningen stiller i denne forbindelse er så vidt omfattende at det ikke er praktisk — selv i små kommuner — å legge dette arbeid til kommunale tillitsmenn. Det er derfor ved lov fastsatt at det i alle kommuner — også de minste — skal opprettes visse faste stillinger hvis innehavere skal ha lønn.

Etter kommunelovens § 43 skal det ansettes en kasserer i hver kommune (herredskasserer, bykasserer). Herredskassererens lønns- og arbeidsvilkår skal godkjennes av

fylkesutvalget, bykassererens av fylkesmannen.

Etter § 44 i kommunelovene skal det ansettes en regnskapskyndig revisor i hver kommune. Dog kan fylkesmannen bestemme at to eller flere kommuner skal ha felles revisor, jfr. § 44 a. I så fall skal det være et felles styre for revisjonen med så mange representanter fra hver kommune som fylkesmannen bestemmer. Fellesstyret fastsetter bl. a. revisors lønns- og arbeidsvilkår og fordeler utgiftene på de kommuner som er med.

Etter landsskattelovens § 70 (byskattelovens § 63) skal det i hver kommune være en fast ansatt forretningsfører for ligningsvesenet (ligningssjef eller ligningssekretær), godkjent av fylkesskattestyret og hvis lønn skal godkjennes av Finansdepartementet. Staten bidrar til avlønningen med inntil kr. 1,00 pr. skattyter (maksimum kr. 2 500,00) fordi de kommunale myndigheter også ligner ut statsskatten.

Til det sentrale forvaltningsapparat regnes også folkeregistret. Etter lov av 15. november 1946 skal det være folkeregister i hver kommune. Til å forestå dette skal kommunen tilsette registerfører. Når særlige grunner taler for det, kan Sentralkontoret for folkeregistreringen etter forslag fra vedkommende kommunestyre bestemme at to eller flere kommuner i samme fylke skal ha felles folkeregister. I så fall fordeler fylkesmannen utgiftene mellom de kommuner som er med.

De stillinger som er nevnt foran, må enhver kommune ha uten hensyn til størrelse og økonomisk evne. Det er rent teoretisk ikke noe i veien for at en og samme person innehar to eller flere av stillingene bortsett fra at en kasserer ikke kan ha anvisningsmyndighet og heller ikke være revisor. Det er heller ikke etter loven nødvendig å opprette de nevnte stillinger som hovedstillinger. Som en senere skal komme tilbake til er det en rekke kommuner som f. eks. har kombinerte herredskasserer- og ligningssekretærstillinger som bistillinger. Men en viser i denne forbindelse til lovkravene om godkjenning av lønns- og arbeidsvilkår ved annen myndighet. Av dette går det fram hvilken vekt samfunnet legger på at disse stillinger blir sterkt organisert og avlønnet slik at en får fullt kvalifiserte søkere.

For større kommuner og kommuner som ellers har råd til det, gir kommunelovene også anvisning på andre stillinger. I § 42 sies det at ordføreren skal ha arbeidshjelp hvor det er nødvendig, og at det kan ansettes en formannskapsekretær til hjelp for ham. Sekretæren kan også tillegges annet arbeid, f. eks. arbeidet med folkeregistret.

Etter § 39 i kommuneloven for landet kan det opprettes en eller flere rådmannstillinger, mens det etter samme bestemmelse i kommuneloven for byene som hovedregel skal opprettes en eller flere slike stillinger.

I kommunelovens § 44 er det bestemt at revisor skal ha arbeidshjelp om det er nødvendig.

I kommuneloven for landet § 45 (bylovens § 21) er det rent generelt sagt at kommunestyret kan opprette de stillinger det finner nødvendig av hensyn til kommunens anliggender og arbeid.

De økende krav til kommunenes handleevne og hensynet til den mest mulig rettfærdige fordeling av de gjennomgående store skattebyrder har foranlediget komiteen til en nærmere gjennomgåing av kommunenes forvaltning ved studium av foreliggende budsjett- og regnskapsmateriale. En har i denne forbindelse delt den sentrale forvaltning i fire hovedgrupper. — Første gruppe omfatter planlegging av den kommunale virksomhet, den forberedende saksbehandling, arbeidet i forbindelse med formannskapet og kommunestyrets møter, iverksettingen av vedtak, den alminnelige korrespondanse, den kontor-tekniske administrasjon, arkivspørsmål, kontroll med den kommunale forvaltning o. l. Annen gruppe omfatter ligning og skatteutskrivning, tredje gruppe skatteinnkreving og regnskapsføring, og fjerde gruppe revisjon.

#### *Uttalelser fra fylkesmennene.*

Allerede under det forberedende arbeid med spørsmålet kom komiteen til det resultat at minimumskravene til det sentrale forvaltningsapparat under de nåværende forhold ville måtte skjerpes i en rekke kommuner både når det gjelder første, annen og tredje gruppe. En tviler heller ikke på at dette er det alminnelige syn ute i kommunene og at kravene vil tvinge seg fram uten videre. Men før en tok endelig standpunkt, fant en det riktig å gjøre fylkesmennene kjent med de resultater en foreløpig var kommet til og be om deres uttalelse. Den 3. september 1949 sendte en derfor til samtlige fylkesmenn (unntatt fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Schei, som er fast medlem av komiteen) et rundskriv hvorav hitsettes:

«.....»

Forat en kommune skal ha betingelser for å tilfredsstille de krav som stilles til den i dag må likningsapparatet være effektivt, det må være en fullt kvalifisert herredskasserer og ordføreren må ha nødvendig sekretær-

hjelp. Det siste er ikke det minst viktige. Den ordning som praktiseres i en rekke småkommuner med at ordføreren er sin egen sekretær, er etter komiteens mening uheldig. Så omfattende som den kommunale forvaltning etter hvert er blitt, er det å stille et altfor stort krav til ordføreren at han foruten sine egentlige oppgaver i kommunen også skal være kommunens sekretær og være nødt til å sette seg inn i en rekke rent forvaltningsmessige spørsmål. I de tilfelle hvor kommunen ikke er stor nok til å ha en særskilt formannskapssekretær, bør stillingen kombineres med herredskassererstillingen slik som ordningen er i enkelte kommuner.

Når det gjelder likningen, er det av den største betydning at forretningsføreren (likningssekretæren) har kvalifikasjonene i orden. Slik som disse stillinger er lønnet i mange av de mindre kommuner, er det ikke å vente at en skal få fullt kvalifiserte folk. Etter komiteens mening bør forretningsførerstillingen være hovedstilling og det kan trolig gjennomføres hvis en for de mindre kommuners vedkommende oppretter likningsdistrikter omfattende flere kommuner.

Med de krav som i dag stilles til herredskassereren er det et spørsmål om ikke herredskassererstillingen i alle tilfelle bør være hovedstilling, i hvert fall hvis herredskassereren også skal være formannskapssekretær. Hvis ikke vil det neppe bli mulig å få slike stillinger besatt med folk som har de fornødne kvalifikasjoner på et så omfattende arbeidsfelt.

Foruten det en her har pekt på, bør det være et krav at en kommune har et fast formannskaps- og herredskassererkontor, beliggende på et sentralt sted i kommunen. Videre bør det stilles visse minimumskrav til kontorutstyr og kontormateriell.

Komiteen vil være takknemlig for en uttalelse om de spørsmål som her er berørt — og spesielt da spørsmålet hvor store kommunene innen herr fylkesmannens embetsdistrikt antas som minimum å burde være for en slik kvalitetsutbygging av administrasjonen.

I tilfeller hvor de geografiske forhold gjør det særlig betenkkelig å sette minstekrav til kommunens størrelse som nevnt, ville man finne det ønskelig om herr fylkesmannen i de konkrete tilfeller ville drøfte spørsmålet om likningssekretær, eventuelt herredskasserer for flere kommuner.

.....»

Fylkesmannen i Østfold (Bull) uttalte i brev av 14. oktober 1949 bl. a.:

«Erfaringen viser at det er vanskelig for små og økonomisk svake kommuner å bygge opp et fullt effektivt administrasjonsapparat. Hvor en skal trekke grensen, er vanskelig å uttale noe bestemt om. Men det må sies å være på det rene, at enkelte kommuner i Østfold er så vidt små, at det har vist seg vanskelig å få en slik kvalitetsutbygging av administrasjonen som ønskelig kunne være. Til belysning av spørsmålet har jeg for herredskassererforretningenes vedkommende innhentet uttalelse fra fylkesrevisoren i Østfold som sier: «I Østfold fylke har samtlige kommuner ansatt kyndig herredskasserer i hovedstilling så denne gren av forvaltningsapparatet anses betryggende ordnet.» Han har dess-

uten uttalt følgende om likningsvesenet: «Når det gjelder likningen vil formentlig en ordning med ansettelse av kyndig forretningsfører i hovedstilling omfattende flere mindre kommuner være en heldig løsning.»

Skatteinspektøren i Østfold uttaler på min forespørsel: «Om spørsmålet om felles likningskontorer for flere kommuner har en i brev av 26. januar 1948 til Finansdepartementet uttalt:

«..... Behovet for omorganisering av likningskontorene er betydelig større i en del kommuner, hvor stillingene som forretningsførere er bistillinger. Det vil dog være praktiske vanskeligheter (geografiske forhold, dårlige kommunikasjoner) forbundet med likningskontorer utenfor kommunen i følgende distrikter: Trøgstad, Rødenes, Rømskog, Aremark, Øymark, Våler og Skiptvedt.

For følgende kommuner kan det muligens være grunn til å overveie opprettelse av felles likningskontor:

1. Torsnes, eventuelt sammen med Borge.
2. Varteig, eventuelt sammen med Rakkestad eller Skjeberg.
3. Degernes og Rakkestad.
4. Rygge og Råde.
5. Mysen og Eidsberg.»

Senere foreligger innstilling fra Skattelovutvalget i 1947 om nye kontrolltiltak og fra Skatteutvalget av 1946 om skatt av årets inntekt. Dersom disse innstillinger blir vedtatt helt eller delvis, vil likningskontorene bli påført vesentlig mer arbeid enn hittil. Det er dessuten nedsatt en komité til å utrede spørsmålet om jordbruks- og skogslikningen. Dersom dette fører til overgang til direkte likning av jordbruk og skog, vil likningskontorene i landkommunene måtte utvides betydelig. Så lenge en ikke har oversikt over hvilke lovforandringer blir vedtatt, er det ikke mulig å avgi noen bestemt uttalelse om hvilken størrelse kommunene av hensyn til likningsarbeidet bør ha. De nå påtenkte lovendringer antas å ville påføre likningsvesenet så meget mer arbeid at det antas å ville være behov for likningssekretær i heldagsstilling i samtlige herreder i Østfold, muligens unntatt Rømskog.

Særlig på grunn av det merarbeid som direkte likning av jordbruk og skog eventuelt vil medføre, finner en det betenkelig nå å avgi noen uttalelse om felles likningssekretær for flere kommuner. Dette er så meget mer betenkelig som det nylig er nedsatt et utvalg til å utrede spørsmålet om likningskontorenes administrasjon.

Når det gjelder sekretærhjelp til ordføreren er ordningen høyst forskjellig i fylkets landkommuner .... Ca.  $\frac{1}{3}$  av fylkets landkommuner har formannskapssekretær (herredsssekretær, kontorsjef) i selvstendig stilling. På den annen side utfører ordførerne i enkelte av de minste kommuner alt sekretærarbeid selv, også skrivearbeidet. I en del av de mellomstore kommuner er stillingen som formannskapssekretær kombinert med annen stilling, for det meste med stillingen som herredskasserer.

Som det fremgår av foranstående er den nåværende tingenes tilstand delvis mindre tilfredsstillende, når det gjelder likningsvesenet og sekretærhjelp for ordføreren. Etter min oppfatning kan imidlertid meget gjøres for å bedre forholdene med bibehold av den nåværende kommuneinndeling. Når det gjel-

der sekretærhjelp for ordføreren, bør det således i flere av de mindre kommuner kunne gjennomføres en kombinasjon av stillingen som herredskasserer og formannskapssekretær, slik at ingen ordfører blir uten sekretærhjelp. Dette skulle kunne skje uten noen merutgift av betydning for kommunene.

Når det gjelder likningsvesenet henviser jeg til det som er uttalt av skatteinspektøren. Som stillingen er i dag ville det muligens være hensiktsmessig om det i noen utstrekning ble etablert en ordning med en kyndig forretningsfører i hovedstilling omfattende to kommuner. I betraktning av at det for tiden arbeides med reformer i skattevesenet som så vidt skjønnes i tilfelle vil nødvendiggjøre en vesentlig utvidelse av de enkelte kommuners likningskontorer, antar jeg imidlertid at nevnte spørsmål bør utstå, til det er på det rene om de omhandlede reformer blir gjennomført .....

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (Platou) uttalte i brev av 10. januar 1951 bl. a.:

«..... Holder en seg til folketellingen 1946 har en i Akershus således erfaringer for hvilken betydning kommunenes størrelse har for effektiviteten av den kommunale administrasjon og evnen til å tilfredsstille de kommunale behov for så vidt angår middelstore kommuner, enkelte større kommuner og enkelte små. Det var 8 herredskommuner med en folkemengde på under 2 500: Frogn (2 465), S. Høland (2 340), Blaker (2 114), Hurdal (2 103), Gjerdrum (1 760), Kråkstad (1 497), Feiring (1 014) og Setskog (911).

Jeg har ovenfor innledningsvis uttalt meg i alminnelighet om forvaltningens effektivitet i småkommunene i Akershus og skal her komme med noen merknader til de spesielle punkter som den ærede komité peker på i sitt rundskriv:

Jeg er selvsagt enig i at kommunene for å kunne løse sine oppgaver tilfredsstillende må ha et effektivt ligningsapparat. På grunnlag av mitt kjennskap til ligningene gjennom behandlingen i fylkesskattestyret og uttalelser fra fylkesskatteinspektøren mener jeg at ligningen må sies å være effektiv også i de små kommuner i Akershus. I større kommuner eller ved felles ligningssekretær i flere kommuner vil en selvsagt ved høyere lønn kunne få ligningssekretærer med bedre utdannelse for gjerningen. Til gjengjeld blir forholdet for ligningssekretæren mindre oversiktlig i et større distrikt — han kan ikke ha det personlige kjennskap til skattyternes arbeidsforhold som en ligningssekretær i en mindre kommune har. Jeg nevner i denne forbindelse at jeg ikke noen gang i noen kommune i Akershus har merket spor av at ligningssekretæren har latt noen følelse av avhengighet overfor formannskap eller herredsstyre øve innflytelse på ligningen. Men jeg kjenner til fra min tidligere stilling som sjef for Riksgjeldsmeglingsinstituttet at man ikke overalt i landet dengang kunne avgi den samme erklæring. Jeg tilføyer endelig at hva jeg her har sagt bygger på vårt nåværende skattesystem. Hvorvidt skatt av årets inntekt vil gjøre det mere ønskelig eller nødvendig å

ha større ligningsdistrikter vil jeg ikke her ha uttalt noe om.

Hva jeg foran har sagt om et effektivt ligningsapparat gjelder også om et effektivt herredskassererkontor. Ikke minst her gjelder det at det intime kjennskap en herredskasserer i en liten kommune får til personer og arbeidsforhold i kommunen i høy grad er egnet til å fremme skatteinndrivningen. I denne forbindelse nevner jeg at ifølge regnskapene 1949—50 har den prosentvise skatteinngang i følgende små kommuner i Akershus vært: Setskog 101,18, Feiring 97,2, Kråkstad 91, Gjerdrum 96,52, Hurdal 95,25, S. Høland 98 og Frogn 95,4.

Hva angår sekretærhjelp for ordføreren er jeg enig i at det er nødvendig at ordføreren til enhver tid kan ha den nødvendige hjelp, så han f. eks. ikke behøver selv å skrive alle kommunens skrivelser. Dette ville være et misbruk av den folkevalgte ordførers tid og arbeidskraft. Det er imidlertid ikke en av småkommunene i Akershus som ikke har evne til å utstyre sin ordfører med slik hjelp. Men jeg er ikke enig i at det i en liten kommune, hvor den kommunale forvaltning slett ikke er blitt så særlig omfattende, er noen ulykke om en ordfører er nødt til personlig å sette seg inn i en rekke rent forvaltningsmessige spørsmål. Det kan sies at demokratiet i våre kommuner herved kommer mere til sin rett enn ved ordningen i riktig store kommuner, hvor ordføreren er nødt til å overlate det meste av forvaltningen til kommunale tjenestemenn og hvor derfor den kommunale forvaltning blir mere byråkratisk enn demokratisk.

Endelig er jeg helt enig i, at det må være et krav at en kommune har fast formannskaps- og herredskassererkontor med tilstrekkelig kontorutstyr og kontormateriell. Forholdet i så henseende i Akershus er vesentlig bedret i årene etter okkupasjonen. Det er dog fremdeles store mangler, som vil bli ennå større ved overgang til skatt av årets inntekt. Det er imidlertid husmangel og materialmangel som hindrer en effektiv forbedring og ikke manglende økonomisk evne hos noen kommune.

Etter dette blir det min konklusjon:

1. En kan ikke oppstille folkemengdens størrelse i en kommune som en for hele landet ensartet norm for den kommunale forvaltnings effektivitet.
2. En kan ikke oppstille folkemengdens størrelse i en kommune som en ensartet norm for hele landet for en kommunes evne til tilfredsstillende å løse sine oppgaver på skolevesenets, helsevesenets eller vegvesenets område eller på andre områder som også en mindre kommune naturlig må ta seg av.
3. Oppgaver som er for store for den enkelte kommune vil det være naturligst og smidigst å henvise til løsning ved fylkeskommunen eller ved interkommunalt samarbeid.»

Fylkesmannen i Hedmark (Nordanger) uttalte i brev av 17. oktober 1949 bl. a.:

«Av Hedmark fylkes 30 herreder har følgende fem under 2 000 innbyggere: Sollia 437, Ytre Rendal 1 916, Øvre Rendal 1 867, Kvikne 1 351, Engerdal 1 706.

Følgende fire herreder har mellom 2 000 og 3 000 innbyggere: Alvdal 2 551, Folldal 2 343, Tolga 2 040, Os 2 108.

Alle disse herreder er fjellbygder.

Jeg er med den ærede komité enig i at det ikke lar seg gjøre å sette en praktisk gjennomførbar minstegrense for kommunestørrelsen. En må ta omsyn til tilhøva. Det sier seg sjøl at slike små kommuner ikke makter å holde et forvaltningsapparat som en i dag må kreve i våre kommuner. Av de nevnte 9 herreder har bare de 3 egen formannskapssekretær, kombinert med andre stillinger, mens ordførerne i de andre 6 er sin egen sekretær. Den ene opplyser likevel at han nytter leiet hjelp til arbeidet. Jeg har gjentatte ganger holdt fram både på møter av ordførere og for enkelte ordførere det uheldige og upraktiske i at ordførere skal være sin egen sekretær. Når flere ordførere sterkt holder på denne ordning skyldes det etter mitt inntrykk i første rekke private økonomiske omsyn, idet ordførerne ønsker å ha denne biinntekt. Jeg har endog eksempel på at en ordfører i en liten kommune krevde ordførerhonoraret satt så høyt at det ga fullstendig levebrød for ordføreren. Sjølsagt må formannskapssekretæren i slike kommuner kombineres med andre stillinger, men jeg er ikke enig i kombinasjonen formannskapssekretær — herredskasserer. Jeg finner en slik kombinasjon saklig sett mindre korrekt (forbedelse av anvisning av rekninger, kontroll med skatteoppkrevingen). Derimot er det en bra ordning å kombinere sekretærstillingen med stillingen som likningssekretær.

Jeg har drøftet med skatteinspektøren spørsmålet om felles likningssekretær for 2 eller flere kommuner. Han finner ikke å kunne tilrå noen slik ordning for dette fylke, og jeg er enig med ham i det, men da bør det skaffes annet kommunalt arbeid for likningssekretærer i små kommuner hvor arbeidet med likningen ikke krever full vanlig arbeidstid. Heller ikke finner jeg å kunne tilrå felles herredskasserer for 2 herreder slik som tilhøva er her i fylket. Jeg kommer nå til å ta opp spørsmålet om formannskapssekretærer. I alle de andre herreder i fylket er det formannskapssekretærer. I et av dem er likevel ordningen noe uklar.

Den største vansken for å få gjennomført en bedre kommunal forvaltning er husspørsmålet. Å få herredshus i bygdene er et overordentlig viktig spørsmål, men det vil kreve lang tid å få løst det .....

Fylkesmannen i Oppland (Gabrielsen) uttalte i brev av 8. september 1949 bl. a.:

«Jeg er enig i komiteens prinsipielle syn om nødvendigheten av at en kommune må ha så stor økonomisk bæreevne at forvaltningsapparatet kan bli utbygget forsvarlig — herunder også muligheten for å skaffe brukbart hus til hele herredsadministrasjonen. Spesielt vil jeg i denne forbindelse peke på viktigheten av å ordne kontorspørsmålet hvis reformen om skatt av årets inntekt blir gjennomført. Skal nemlig resultatet av denne reform svare til forventningene, vil likningssekretærene og herredskassereren nødvendigvis måtte ha et daglig samarbeide.

Blir denne reform gjennomført, vil også spørsmålet om overføring av statsskattens innfordring til herredskassereren antagelig komme til å melde seg. Dette vil i så fall formentlig bidra til å lette kassererutgiftene noe for de mindre kommunene samtidig som det vil styrke likningssekretærens og herredskassererens stilling i kommunene.

Under disse forhold vil det etter min mening neppe være heldig å fremme forslag om felles lignings- eller herredskasserer for flere kommuner. Da vil det antagelig være riktigere å ta skrittet fullt ut og foreta hel sammenslåing av de angjeldende kommuner .....

Fylkesmannen i Buskerud (Thune) uttalte i brev av 7. oktober 1949 bl. a.:

«..... Det er klart, at kommuner med et lite folketall er en svakhet. En liten kommune har vanskelig for å fremme økonomiske tiltak, som kan være ønskelige, men som overstiger dens økonomiske evne. Den vil også ha vanskelig for å klare seg, når den blir utsatt for en økonomisk påkjenning.

Skulle man få en kvalitetsutbygging av administrasjonen, måtte en kommune ha minst 3 à 4 000 innbyggere, men det ville føre til både vanskeligheter og urimeligheter, om man skulle søke å gjennomføre slike krav.

Ser man bare på folketallet, kunne det synes rimelig å slå sammen Ytre og Øvre Sandsvær, Flesberg og Rollag, Nore og Uvdal, Gol og Hemsedal, Flå og Nes, Tyrstrand og Hole. Jeg kan dog ikke på noen måte tilråde sammenslåing av noen av disse kommuner. Ingen av kommunene i Buskerud har statstilskudd. De er altså alle sammen levedyktige kommuner. For 2 av de folkefattigste — Uvdal og Hemsedal — peker jeg på, at de har svære fjellstrekninger med gode utsikter for øket turisttrafikk og andre næringer knyttet til fjellet.

Alle de nuværende kommuner har bestått i lengere tid. Det er kun Nes og Flå, Øvre og Ytre Sandsvær, Hole og Tyrstrand som er delt i dette århundre, nemlig henholdsvis i 1904, 1906 og 1917.

Det ville føre til megen og bitter strid og vanskeliggjøre det kommunale arbeide for lange tider, om man bestemte, at noen av de nuværende kommuner skulle slås sammen. Når kommuner er levedyktige på egen hånd, bør det vises den største varsemnd med sammenslåing.

Det er visstnok flere steder, hvor utbyggingen av den kommunale administrasjon ennå er svak, men der er dog overalt stor fremgang i så henseende. Og man skal erindre, at kravene til den kommunale administrasjon var ganske ringe for ikke mange år tilbake. Det er de mange nye krav, som i den siste tid er stillet til den kommunale administrasjon, som har bevirket, at det enkelte steder har klinket. Det tar noen tid å gjennomføre så meget nytt, men det går, når man ikke stiller urimelige krav til kvalitetsutbygging. Det har vi ikke råd til.

Et meget vesentlig ledd i den kommunale administrasjon er ligningsvesenet. Her står og faller det med om man får en dyktig og selvstendig forretningsfører, ligningssekretær. Det offentliges interesse er her så stor, at ansettelsen bør foretas av departementet etter innstilling fra skatteinspektøren.

En ligningssekretær bør kun ha en kommune. Det er meget vesentlig ved ligningsarbeidet, at ligningen blir ferdig i rette tid. Ligningssekretæren må til enhver tid påse, at arbeidet blir fremmet uten opphold. Han må være til stede under ligningsnemndenes og ligningsutvalgets arbeide. Skal han reise fra distrikt til distrikt blir arbeidet formentlig forsømt på alle steder.

Forutsetningen for en god ligning er en intens kontrollvirksomhet. Skatteloven gir forretningsføreren midler til en vidstrakt kontroll. Disse kontrollmidler har imidlertid ikke vært tilstrekkelig utnyttet. Blir de endringer i skatteloven vedtatt, som er foreslått av det nedsatte skatteutvalg, vil kontrollmidlene bli ytterligere utvidet. En kvalifisert ligningssekretær vil i enhver kommune ha fullt arbeide hele året, hvis han ofrer seg for dette kontrollarbeide.

Herredskassererstillingen er så viktig at den bør være hovedstilling, men den kan i mindre kommuner kombineres med andre stillinger som formannskapssekretær, folke-registerfører og lignende.

Flere mindre kommuner kan visstnok ha felles kommunerevisor og felles landbruksfunksjonærer, men ligningssekretær og herredskasserer bør hver kommune ha for seg.

Det vil være av meget stor betydning både for publikum og for effektiviteten i den kommunale administrasjon, at de forskjellige kommunale kontorer er samlet på et sentralt sted i kommunen. Derved vil også arbeidskraften best kunne utnyttes. Kontorspørsmålet vil formentlig løses når boligsituasjonen blir lettere .....

Fylkesmannen i Vestfold (Torp) uttalte i brev av 19. oktober 1949 bl. a.:

«Alle kommuner i Vestfold har herredskasserere og forretningsførere for ligningsvesenet i heldagsstillinger. Det er enten særskilte stillinger for herredskassererne og forretningsførerne eller disse og andre kommunale stillinger er kombinert.

Skal en ta standpunkt til spørsmålet om hvor store kommunene antas som minimum å burde være for en slik kvalitetsutbygging av administrasjonen som komiteen nevner, avhenger dette av om spørsmålet skal løses ved en kombinasjon av flere kommunale stillinger til en hovedstilling eller om herredskassererstillingen og forretningsførerstillingen skal være særskilte hovedstillinger.

.....  
Skal en se bort fra slike kombinasjoner og søke å finne fram til hvor store kommunene bør være for å kunne etablere særskilt hovedstilling for herredskasserer og særskilt hovedstilling for forretningsfører for ligningsvesenet må kommunene være større. Det kan nevnes at Andebu kommune med 3 061 innbyggere er den minste kommune i fylket som har herredskasserer i hovedstilling og egen forretningsfører for ligningsvesenet i hovedstilling. Denne størrelse, altså ca. 3 000 innbyggere, antas for en vanlig herredskommune i fylket å være minimumsstørrelsen for 2 slike hovedstillinger hvis det skal kunne være noenlunde tilfredsstillende lønnsforhold etter normen her i fylket.

På den annen side kan det spørsmål reises om det er hensiktsmessig at en kommune med ca. 3 000 innbyggere har forretningsførerstil-

ling for ligningsvesenet som særskilt hovedstilling. Som kjent følger det meget nærmest manuelt arbeide med en slik stilling som maskinskrivning, summering, opptelling, konvoluttering osv. Da en forretningsfører i en så liten kommune nok i alminnelighet vil måtte være uten kontorhjelp, blir han henvist til å utføre dette arbeide selv. Det vil neppe være hensiktsmessig og tilfredsstillende. En er derfor tilbøyelig til å anta at i kommuner med et innbyggerantall på omkring 3 000 vil en kombinasjon av forretningsførerstillingen med andre kommunale stillinger med kontorhjelp være å foretrekke fremfor en forretningsfører i hovedstilling uten kontorhjelp.

Et annet alternativ for slike småkommuner når det gjelder forretningsførerstillingen for ligningsvesenet er som nevnt av komiteen felles forretningsfører for flere kommuner. Skatteinspektøren i Vestfold har i et brev av 16/1-48 avgitt uttalelse bl. a. om dette spørsmål (Merknad: Skatteinspektøren antar at det i Vestfold med de små avstander og relativt gode kommunikasjoner ikke skulle være forbundet med vesentlige praktiske vanskeligheter å sette i verk en ordning med felles forretningsfører for flere kommuner) og utarbeidet et forslag til en slik ordning. En viser til vedliggende gjenpart av dette brev. En vil imidlertid ikke unnlate å bemerke at spørsmålet om å opprette en stilling felles for flere kommuner erfaringsmessig møter adskillig motstand fra de enkelte kommuners side. Dette har vist seg tidligere ved opprettelsen av kommunerevisorstillinger og stillinger for landbruksfunksjonærer m. v. felles for flere kommuner. En antar derfor at det vil by på adskillige vanskeligheter på frivillig basis å få opprettet forretningsførerstillinger felles for flere kommuner.»

Fylkesmannen i Telemark (Bergsvik) uttalte i brev av 25. oktober 1949 bl. a.:

«Av brevet mitt til komiteen dagsett 10. mars 1948 går fram at eg er samd i det synet komiteen gjev uttrykk for i brevet av 3. f.m.

.....  
Det er sjølsagt rett det som er halde fram i komiteens brev av 3. f.m. at naturtilhøva, folketettleik m. v. gjer at kommunene ofte må verte mindre i folketal enn dei elles burde verte. Men eg ser saka slik at der det er råd bør ein freiste å få kommunene større enn dei oftast er no. Ein kommune med eit folketal på mindre enn 3—4 000, vil etter mitt skyn ha liten evne til å få ein tidhøveleg administrasjon og osso ha svert lita evne til i det heile å gjennomføre noko åleine. Der det let seg bør kommunene helst ha eit folketal av ikkje under 6—8 000.

Eg viser elles til brevet mitt av 10. mars 1948 og ser det framleides slik at det vil vere eit stort framsteg å få ei slik samanslåing av kommunene her i fylket som det der er peikt på.»

Fylkesmannen i Aust-Agder (Hjelmtveit) uttaler i brev av 11. november 1950 bl. a.:

«Det er min oppfatning at en ikke kan sette noen bestemt grense nedad — hva folketallet angår — for størrelsen av en kommune. Forholdene er så vidt ulike både med omsyn til økonomiske forhold, til flateinnhold og til

befolkningens fordeling, at det er uråd å trekke en norm som gjelder i alle tilfelle. Jeg skulle dog være tilbøyelig til å anta at en kommune — hvis administrasjonen skal kunne utbygges tilfredsstillende og forsvarlig, ikke vanligvis bør ha under 2 000—2 500 innbyggere. Men en må dog regne med visse unntak, særlig hvor avstandene blir uforholdsmessig store. ....

Den kommunale administrasjonen i småkommuner er jamt over mindre tilfredsstillende. Men det skyldes kanskje mer enn noe annet at de forskjellige administrative stillinger oftest er delt på like så mange personer som det er stillinger. Dersom f. eks. stillingene som likningssekretær, herredskasserer, fører av folkeregistret og formannskapssekretær samles på en hånd, hos en kommunal kontorsjef, så er jeg tilbøyelig til å tro at kommuner også med et lavere folketall enn 2 000, skulle kunne gjøre dette til en fullt lønnet stilling, og ordningen er så smidig at den også kan tilpasses for noe større kommuner, ved at en ved det kommunale kontor tilsetter det nødvendige antall underordnede kontorpersonele. En slik ordning ville også by på den fordel at all kommunal administrasjon samles i ett kontor, som ligger sentralt til, og dette er etter min oppfatning av avgjørende betydning. Det må være en selvfølge at et slikt kontor utstyres på tilfredsstillende måte.

Uten omsyn til om det settes en bestemt folketallsgrense nedover for en kommune eller ikke, er det min bestemte oppfatning at det vil være en ubetinget fordel å få gjennomført en slik konsentrering av den kommunale administrasjon som nevnt foran.»

Fylkesmannen i Vest-Agder (Frydenberg) uttalte i brev av 2. januar 1950 bl. a.:

«Den tendens til å dele opp kommuner, som trådte fram med stigende styrke i siste del av forrige hundreåret, har gjort seg sterkt gjeldende i dette fylket. Det har særlig vært en tendens til å få delt opp herreder som bestod av flere sokner slik at hvert sokn ble eget herred. Resultatet er at herredskommunene i Vest-Agder nå jamt over er temmelig små. Gjennomsnittlig har de etter siste folketelling et innbyggertall på 1 640, altså ikke mer enn halvparten av gjennomsnittet for landet under ett. Av de 37 herredskommuner er det bare 5 som har over 3 000 innbyggere, mens hele 16 ligger under 1 000, til dels atskillig under.

.....  
Grunnene for en revisjon av kommuneinndelinga torde imidlertid ligge klarest i dagen på det reint administrative område. Jeg er enig i at en som hovedregel søker å nå fram til en kommunestorleik som tillater kommunen å holde et effektivt forvaltningsapparat.

Så store krav som det etterhvert blir stilt til kommuneforvaltningen er det viktig om en kunne komme dit hen at det i alle kommuner er noen som fullt ut bruker sin arbeidskraft til å fylle disse krava.

Det trenger ingen nærmere påvisning hvilken betydning det vil ha både for publikum og for administrasjonen i sin helhet at det utover i kommunene fins tjenestemenn som helt behersker sine arbeidsoppgaver og som

har fast kontortid og såleis til stadighet er å treffe på det kommunale kontor.

Er kommunene for små vil imidlertid en slik ordning bli for dyr. Sett ut fra en administrativ synsvinkel bør en ta sikte på kommuner som ikke er mindre enn at de kan og bør i hvert fall ha to kommunale tjenestemenn i hovedstilling; herredskasserer og likningssekretær. I så fall bør kommunen neppe ha mindre folketall enn 2 000 à 2 500. Dette både ut fra omsynet til utgiftene og til arbeidsoppgavene for vedkommende tjenestemenn.

Når det gjelder herredskassereren forutsetter jeg at han også gjør tjeneste som herredssekretær, likesom han har utbetalingene for alderstrygd, barnetrygd og jordstyre.

Når det gjelder likningssekretæren går jeg ut fra at han samtidig er folkeregisterfører. Jeg går også ut fra at likningsarbeidet skal utføres mer effektivt enn tilfellet nå ofte er i småkommunene.

Sett ut fra omsynet til likningsarbeidet ville for øvrig en kommunestorleik på omkring 5 000 innbyggere eller mere være mest rasjonell da en i så fall foruten likningssekretær (eventuelt likningssjef) også kunne ha assistenthjelp ved sida av til å utføre det mer rutinemessige arbeid.

Men selv om en nøyer seg med en administrativ reform som først nevnt ville det her i fylket kreve store forandringer i de eksisterende forhold. Det er nemlig de færreste herreder som har herredskasserer og likningssekretær i hovedstillinger. Det alminnelige er at både herredskasserer- og likningsarbeidet er bistillinger for personer som hovedsakelig er sysselsatt i andre yrker som f. eks. jordbruk. De har som oftest kontor for dette arbeidet på sin private bustad da det er de færreste kommuner som har eget herredshus eller egne kommunale kontorer ellers.

.....  
Etter min mening vil en ikke kunne løse de problemer det her gjelder bare ved en videre utvikling av det interkommunale samarbeid. Det kan ikke erstatte en revisjon av kommuneinndelinga. Det trengs riktig nok nye lovregler for det interkommunale samarbeid, men disse bør en få sammen med en revisjon av kommuneinndelinga idet de ellers lett vil kunne bidra til å forskusle inndelingsreformen, som er det vesentligste.

For å lette gjennomføringa av inndelingsreformen kunne det derimot være grunn til å fastsette at flere kommuner som blir slått sammen, fortsatt skal kunne velge sine representanter til herredstyret hver for seg. Samtykke til dette bør kunne gis på åremål av fylkestinget etter de regler som er foreslått av den vørde komité i samband med framlegget om å oppheve soknekommunene.»

Fylkesmannen i Rogaland (Norem) uttalte i brev av 2. januar 1950 bl. a.:

«Når det gjelder spørsmålet om å sette opp noen generelle grenser som minstemål for en kommunes størrelse, så er jeg enig i, at det er vanskelig å sette noen sådan grense. I sin alminnelighet kan man nok være enig i at kommunene ikke bør være for små. Får man større kommuner, vil disse få større bæreevne, slik at de lettere kan løse de kommu-

nale oppgaver og utbygge forsvarlige og effektive forvaltningsorganer. Imidlertid er de stedlige forhold — ihvertfall på Vestlandet — slik at man vanskelig kan stille bestemte minimumskrav til en kommunes størrelse. . .

Jeg anser det av stor betydning at man etterhvert kan komme derhen, at der i enhver kommune av en viss størrelse kan være et fast kontor med en mann i hovedstilling, som kan ta seg av kommunens arkiv, utføre det fornødne sekretærarbeide, og samle de saker som skal forelegges formannskap og herredsstyre. Dette bør kunne skje ved at man kombinerer stillingen som herredskasserer med stillingen som formannskapssekretær. For å få opprettet en hovedstilling i de mindre kommuner kan der eventuelt også bli spørsmål om å kombinere med andre stillinger, herunder ligningssekretær, muligens også med forretningsfører for trygdekasse eller forretningsfører for fylkesforsyning. I lengden er man ikke tjent med at ordføreren selv utfører sekretærarbeidet. Med de skiftende ordførere bør det være en mann innen kommunens administrasjon som kan bevare kontinuiteten og utføre sekretærarbeidet. Hvis der skulle settes en grense for et eventuelt påbud, antar jeg at denne burde kunne settes til 2 000 eller 2 500 innbyggere.

Dersom man får gjennomført skatt av årets inntekt, antar jeg at det blir nødvendig å styrke stillingen som herredskasserer, og at Staten vil gi økede bidrag til lønninger. Der skulle da være enn mer grunn til å kreve, at herredskassererstillingen bør være en hovedstilling, eventuelt sammen med stillingen som formannskapssekretær.

Spørsmålet om å få ligningssekretærer som omfatter flere kommuner, antar jeg vil møte adskillige innvendinger. Ligningssekretæren bør være knyttet til den kommune, hvor ligningen skal foretas. En annen side av saken er om Staten vil ta sterkere hånd om ligningsarbeidet. Sålenge ligningssekretæren blir en kommunal funksjonær, og slik som ligningen foregår gjennom kommunale utvalg, antar jeg at det vil avstedkomme vanskeligheter å slå sammen flere kommuner. Derimot kan der være grunn til at ligningssekretærens stilling styrkes ved at Staten yter større bidrag. Nu yter Staten visse godtgjørelser i forbindelse med ekstraarbeide. Når ansettelse skal finne sted, må man imidlertid regne med den faste lønn. Dette bevirker at lønnen i mange tilfeller synes lavere enn den i virkeligheten er.

Ikke i noe tilfelle antar jeg at der bør bli spørsmål om herredskasserer felles for flere kommuner.

Min oppfatning er etter dette, at man bør søke å fremme den utvikling som har foregått, slik at man istedenfor en rekke bistillinger får ansatt folk i hovedstilling ved å slå sammen flere stillinger, og at denne utvikling understøttes ved at der for kommuner over en viss størrelse, f. eks. 2 000 innbyggere, gis påbud om at det skal være et fast kontor, og da helst herredskasserer og formannskapssekretær i hovedstilling.»

Fylkesmannen i Bergen og Hordaland (Lid) uttalte i brev av 14. juni 1951:

«Eg er heilt samd i det som nemnda har halde fram i skrivet (av 3. september 1949)

at det trengs ei betre utbygging av administrasjonen i mange av kommunane og at det som no ofte stengjer for dette er at kommunane er for små. Ved ei regulering av kommunegrensene må ein difor — der tilhøva elles ligg til rette for det — òg prøva å få større kommunar som kan ha større økonomisk evne til å løysa dei kommunale oppgåvene og til å byggja ut ein effektiv kommunal administrasjon.

Spørsmålet om kva minste storleik ein kommune måtte ha i Hordaland for å kunna få ein slik kvalitetsutbygging av administrasjonen som nemnda peiker på, er det mest uråd å svara på. Tilhøva her vil ymsa mykje etter kva næringsgrunnlag det er i kommunen, geografiske omkverve, kommunikasjons-samband og anna. Det vil og vera spørsmål om kva kommunal standard ein meiner at ein kommune bør ha, kva oppgåver kommunen må løysa åleine, kva oppgåver staten og/eller fylket vil koma til å ta heilt eller for ein del, korleis skatteutjamninga vil verta m. v.

Etter tilhøva som dei no er vil eg likevel tru at minste storleiken på kommunane i fylket ikkje burde vera under 2 000 ibuarar dersom ein skulle få ein nokolunde god administrasjon.

Etter folketeljinga i 1946 var det i Hordaland 25 kommunar som hadde mindre enn 2 000 ibuarar; av desse hadde 12 kommunar mindre enn 1 500 og 4 mindre enn 1 000 ibuarar.

Sjølv om ein vil ta sikte på å få større kommunar, vil det slik dei geografiske og kommunikasjonsmessige tilhøva er i Hordaland vera uråd å få gjennomført ein minste storleik for kommunane på bortimot 2 000 ibuarar. Det er i det heile så mange omsyn å ta ved ei regulering av kommunegrensene at ein ikkje kan setja noko minste folketal for den einskilde kommune. Men det vil og i dei små kommunane kunne gjerast noko for å få bygd ut administrasjonen så godt som råd er. Det har her i fylket vori arbeid mykje med dette både når det gjeld regulering av løner og ved å slå saman ymse stillingar. Ein har m. a. tilskunda ordførarane til å få tilsett heradssekretær, og då gjerne slik at likningssekretæren kunne ta dette arbeidet.

Ei ordning med sams likningssekretær for fleire kommunar må eg førebels rå i frå. Så lenge likningsarbeidet heilt ut er ei kommunal sak, bør den einskilde kommune ha hand om likningsarbeidet, og likningssekretæren bør berre ha med ein kommune å gjera. Noko onnorleis kunne det vera om likningssekretærene vart statslønnte. Då vil det kanskje i visse høve vera mest rasjonelt at sekretæren kunne ta arbeidet i fleire kommuner, men truleg burde ein då ta steget heilt ut og skipa sams likningsdistrikt med sams likningsnemnd og likningsråd for dei kommunane det her galdt.»

Fylkesmannen i Møre og Romsdal (kst. fylkesmann Bugge) uttalte i brev av 20. desember 1950:

«Spørsmålet har vore drøfta av fylkesutvalet der ein var samd om å gjeva slik fråsegn:

«Fylkesutvalet er i det store og heile samd i det synet som komiteen har halde fram om

at det ikkje berre er ynskjande men på mange måtar også turvande å taka rådgjerder med det for augo å skapa større einskap i det kommunale styrings- og forvaltningsapparat.

Heilt å fastleggja storleiken på kommunene til eit minimum trur ein likevel på mange måtar kan valde vanskar så ulike som tilhøva er i dei ymse landsluter. Kan ein likevel for skuld dei geografiske tilhøva på rimeleg måte gjennomføra det bør folketalet i ein kommune til vanleg ikkje vera mindre enn 2 000.

Fylkesutvalet er og samd i at det i kvar kommune bør vera ein formannskapssekretær slik at ordføraren vert friteken for vanleg kontorarbeid. I så måte er det om å gjera å freista å skaffa dei einskilde kommunale tenestemenn så mykje å gjera at det på dei ymse omkverve kan verta hovedstillingar. I små kommunar må då ymse stillingar kombinast og når ein no står framfor spørsmålet om å gjennomføra skatt av årets inntekt, vil det truleg vera rettast at likningssekretæren og formannskapssekretæren vert den same mannen.

Det vil då kunne verta ei hovedstilling. Når komiteen peiker på ein kombinasjon av heradskasserarstillinga og formannskapssekretæren kan det sjølsagt gjerast, men fylkesutvalet finn ein slik samanslåing av stillingane mindre god av di formannskapssekretæren skal førebu alt arbeid for ordføraren og m. a. også ha med tilvising av rekingar å gjera. Det vil ikkje høve og kan føra til misbruk om det er nokon som vil gjera seg nytta av det.

Å skipa til likningsdistrikter med ein sekretær for fleire kommuner vil etter fylkesutvalet si mening ikkje vera nokon god løysing av spørsmålet, og utvalet må rå frå at det vert gjort. Likningsarbeidet vil då kunne verta seinka av di sekretæren ikkje kan vera tilstades i kvar likningsnemnd når arbeidet skal taka til.»

Eg viser og held meg til dette.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (Skjånes) uttalte i brev av 21. september 1949:

«I Sør-Trøndelag er det 8 kommuner med under 1 000 innbyggere:

1) Budal	585
2) Flå	812
3) Røros landsogn	764
4) Snillfjord	753
5) Tydal	810
6) Vinje	602
7) Geitstrand	674
8) Glåmos	925

Ved gjennomføring av den regulering av kommunegrensar som forestår, er det mulig at noen av disse småkommuner blir lagt til ein nabokommune.

De geografiske tilhøva i Sør-Trøndelag er slik at det ikke lar seg gjøre å sette opp noe generelt mål for kommunestørrelsen. En av grunnene til dette er at Sør-Trøndelag — distriktene i Fosen og Hitra sorenskriveri — høyrer til de mest vegfattige strøk i landet. (Sammenlign f. eks. vegkartene for Møre og Sør-Trøndelag.)

Forvaltningsapparatet arbeider dårlig i mange kommuner grunnet en rekke omstendigheter — bl. a. at ordføreren ikke har



sekretærhjelp og ikke er vant med kontorarbeid.

Av fylkets 55 landkommuner er det 28 som har fast kommunesekretær.

Ved siste herredstyrevalg ble det skifte av ordfører i 24 av fylkets 56 kommuner. En nyvalgt ordfører som ikke er vant med administrativt arbeide og heller ikke har noen øvelse i kontorarbeide, er oppradd uten sekretær. Mange søker da fylkeskontoret og det er adskillig timer som går med på denne måte.

Etter min mening bør det være en lovbestemt fast kommunesekretær i alle kommuner bl. a. for å ha kontinuiteten ved skifte av ordfører.

I de mindre kommuner kan stillingen gjerne kombineres med liknings- eller herredskassererstillingen. Kommunesekretæren bør også være sekretær for skolestyret og sekretær for alderstrygd og barnetrygd m. v.

Jeg har sett tilfelle her hvor kommuner ble pålagt å sende inn hele alderstrygden til Sosialdepartementet til gjennomgåing. Når en tilfeldig valgt formann i alderstrygden da skal ordne med å skaffe alle opplysninger som kreves etter en slik gjennomgåing kan en lett tenke seg hvor vanskelig det er for den som i alminnelighet ikke har skrivemaskin og også er lite vant med kontorarbeid.

Et formannskapskontor, likningskontor og herredskassererkontor bør ligge på et sentralt sted i kommunen. Videre bør kontoret utstyres av kommunen slik at folk som trenger hjelp til en søknad eller vil ha greie på en lovbestemmelse eller et rundskriv lettvis kan få dette på kommunekontoret.

Spørsmålet om felles likningssekretær eller herredskasserer for flere kommuner har ikke vært prøvet her i fylket. En slik ordning vil formentlig vekke sterk motstand i begge kommuner og kan vanskelig komme på tale med mindre staten overtar lønnsutgiftene og foretar ansettelsen. Jeg finner det derfor nytteløst på det noværende tidspunkt å gå nærmere inn på dette spørsmål.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (Lindboe) uttalte i brev av 3. november 1949 bl.a.:

«Komiteen har utvilsomt rett i, at en bør søke å nå fram til en kommunestørrelse, som uten å legge beslag på for stor part av skatteinntektene tillater kommunene å istandbringe og holde et effektivt forvaltningsapparat.

Da herredskommunene i Nord-Trøndelag er av svært forskjellig størrelse, og da skatteinntektene er sterkt varierende, er også utbyggingen av forvaltningsapparatet overordentlig forskjellig. Utgiftene til forvaltningen har i de siste år vært stigende, dette skyldes bare delvis utbyggingen av forvaltningsapparatet. I ikke liten utstrekning skyldes det lønnsøkninger. Det kommer for øvrig stadig inn krav på høyere lønn, så en bør regne med ikke liten stigning i administrasjonsutgiftene.

Ikke så få av kommunene har utbygget sitt forvaltningsapparat så godt, at arbeidet kan karakteriseres som effektivt. Men mange ligger langt etter og endel kommuner må antas å stå i en såvidt svak økonomisk stilling, at det ikke på meget lenge vil kunne forutsettes

at de makter å bygge sitt forvaltningsapparat ut på en helt tilfredsstillende måte.

.....  
Som en alminnelig regel må det kunne sies, at kommuner med et innbyggertall på 2 000 eller derunder ikke gir arbeid til en ligningssekretær i særskilt hovedstilling.

Det er overordentlig vanskelig å uttale noe bestemt om, hvor store herredskommunene i Nord-Trøndelag «antas som minimum å burde være for en slik kvalitetsutbygging av administrasjonen» d.e. en fullt kvalifisert herredskasserer, en fullt kvalifisert likningssekretær og formannskapssekretær, samtlige i hovedstilling.

Det synes imidlertid klart at kommuner med et innbyggerantall på 2 000 eller derunder er for små til å makte denne oppgave. Det er 27 herreder i Nord-Trøndelag som har mindre enn 2 000 innbyggere, 18 har mer enn 2 000 innbyggere.

Av den oversendte oversikt som er bygget på budsjettene 1949—50 vil det sees, at administrasjonsutgiftene stort sett ligger omkring 10 % av den samlede ordinære formues- og inntektsskatt. Det ligger dog dobbelt så mange over 10 %, som under. Enkelte ligger betydelig over, eksempelvis:

Kommune:	Samlet skatt:	Adm.utg.:
Foldereid .....	146 000	25 000
Gravvik .....	79 000	14 000
Leka .....	88 000	30 000
Vikna .....	533 000	72 000
Fosnes .....	133 000	26 000
Namskogan .....	306 000	43 000
Grong .....	489 000	64 000
Sørli .....	169 000	21 000
Røra .....	181 000	22 000

De som ligger under 10 % er de større, bedrestilte herreder og de som har et svakt utbygget forvaltningsapparat. Som eksempel på det siste nevner jeg Ytterøy og Mosvik. Enkelte ligger over 10 % til tross for at de har et svakt utbygd forvaltningsapparat, jeg peker på Røra, Sandvollan, Sørli, Nordli, Fosnes, Flatanger, Leka, Gravvik, Foldereid. I mitt brev til komiteen av 5. august 1948 uttalte jeg: «Uten å ville angi hvor minstegrens (for herredskommuner) ligger, tror jeg, at en ved revisjon av grensene kanskje burde strebe etter om mulig å nå fram til kommuner med et innbyggerantall på 3 000—5 000 innbyggere.» Jeg har den oppfatning, at skal en noenlunde standard for den kommunale forvaltning nåes, må innbyggerantallet neppe være under 3 000. 11 av 45 herreder har 3 000 eller flere innbyggere. Leka bruker 34 % og Gravvik henimot 18 % av de samlede skatteinntekter til administrasjon, men de trenger også begge tilskott av Skattefordelingsfondet for å kunne saldere budsjettet. Her er det ikke alene kommunenes størrelse som spiller inn, men også lav gjennomsnittsinntekt hos de personlige skattytere, liten fabrikk- og verkstedsdrift foruten iallefall tidligere lite effektiv administrasjon. ....

De geografiske forhold vil i enkelte deler av Nord-Trøndelag skape vansker ved å istandbringe en kommunalinndeling ut fra de generelle betraktninger som foran er omhandlet. Dette er særlig merkbart i Namdal, sterkest i Ytre Namdal, men også i Indre Namdal og enkelte andre steder.

Det subsidiære standpunkt komiteen anty-

der til en ordning er etter min oppfatning vel verd å overveie. Jeg antar, at det kan påvises tilfeller hvor en kan bruke ligningssekretær og herredskasserer felles for flere kommuner. Denne måten å løse spørsmålet på ble brukt, da en skulle skaffe kommunene kvalifiserte revisorer, noe som også lå over den økonomiske evne hos adskillige kommuner. Den ordning som da ble innført med felles revisorer for større distrikter har virket tilfredsstillende.»

Fylkesmannen i Nordland (Hess Larsen) uttalte i brev av 13. oktober 1949 bl.a.:

«I sin alminnelighet antar jeg at så langt det er gjennomførbart bør man søke å nå fram til en størrelsesorden for kommunene på ca. 4—5 000 innbyggere. Kommuner av den størrelse vil ikke ha så verst økonomisk bæreevne, man vil kunne ha egen herredskasserer, tilfredsstillende betjening ved herredskasserer- og likningskontor med herredskasserer og likningssekretær i hovedstilling som bør kunne lønnes skikkelig, og en slik kommune bør kunne ha sitt herredshus. Dette siste er også meget viktig.

Herredskassererstillingen bør være hovedstilling. Når en kommune har under 1 000 à 1 500 innbyggere blir det neppe tilstrekkelig arbeide for en herredskasserer bare som sådan og han blir som regel tillagt endel mindre bistillinger. I kommuner på over 2 000 innbyggere bør herredskassererstillingen slik som forholdene er i Nordland fylke kreve sin mann helt.

Herredssekretærstilling bør helst ikke tillegges herredskassereren. I Nordland fylke skjer det heller ikke.

Bare med noen få unntakelser er i Nordland fylke ordførerne sin egen sekretær og oppbærer godtgjørelse herfor. Jeg har inntrykk av at de fleste ordførere ønsker en sådan ordning og mener at den er den beste og billigste for deres kommune. I sin alminnelighet har også ordførerne anledning til og tar seg godt av sine gjøremål både som ordførere og sekretærer, og det ytes i alminnelighet godt arbeide. Stort sett tror jeg derfor ordningen med de ordførere vi har for såvidt er god for kommunene i fylket i dag, og spesielt dersom ordførerne fortsetter i sin stilling flere perioder.

Jeg er imidlertid enig i at det heldigste ville være og at det burde være mulig å få egne herredssekretærer i alle fall i kommuner på ca. 3 000 innbyggere og derover. Disse stillinger måtte da kunne tillegges sekretærarbeide av forskjellige slags i kommunen. Får man habile sekretærer vil de være en verdifull del av den kommunale administrasjon. I dag vil det nok være vanskelig å få dyktige herredssekretærer i Nordland fylke, og det er i det hele tatt ofte vanskelig å få habile søkere til de forskjellige kommunale stillinger.

Selvom forvaltningen i de små kommuner naturligvis er meget enkel behøver den derfor ikke å være dårlig. Hvordan det er i så måte avhenger meget av folk og forhold i de enkelte kommuner. Det må sies at i alle kommuner i fylket er forvaltningen blitt bedre i løpet av de siste 15 år, og det spores

overalt stor interesse for å gjøre forvaltningen bedre. Og forbedringer kan nå også gjennomføres i vanskeligstilte kommuner.»

Fylkesmannen i Troms (Aas) uttalte i brev av 18. oktober 1949 bl.a.:

«Som svar på rundskriv av 3. september d.å. meddeles at det er meget vanskelig å bedømme en kommunes levedyktighet etter folketallet. Eksempelvis kan en nevne at Andørja, som i 1926 ble utskilt fra hovedkommunen Ibestad og måtte bygge opp sin egen eksistens, bare har et folketall på 1 486 (1946) på et areal av 135,4 km<sup>2</sup>. Alle innbyggere er nå forsynt med elektrisk lys. Av skolene er 2 firedelte, 1 todelt og 3 udelte, og der er framholdsskole på 900 timer. Av kommunale funksjonærer er der bare herredskasserer med assistent samt likningssekretær. Herredskassereren er også sekretær for formannskapet, herredstyret, skolestyret og forsorgstyret. Likningssekretæren fører folke registret. Administrasjonsomkostningene utgjør ca. 10,2 % av nettobudsjettet.

Til sammenlikning kan nevnes Balsfjord som med sine 5 017 innbyggere er en av de største kommuner i Troms. Den har ikke bedre skoleordning enn Andørja, og den ligger langt tilbake med hensyn til kraftutbygging. Der er av kommunale funksjonærer kontorsjef, formannskapssekretær, likningssekretær, herredskasserer, kontorassistent og midlertidig skatteoppkrever. Administrasjonsomkostningene utgjør også her ca. 10,2 % av nettobudsjettet.

Den minste av disse to kommunene hadde i 1946—47 kr. 16 000,00 i tilskott av skattefordelingsfondet, mens den de to siste år har klart seg uten tilskott.

Den største har hatt følgende tilskott av skattefordelingsfondet i 1946—47 kr. 65 000,00 i 1947—48 kr. 0,00 og 1948—49 kr. 50 000,00.

Av Troms fylkes 33 landkommuner var det bare 6 som ikke måtte ha tilskott fra skattefordelingsfondet i 1948—49. Tre av dem tilhørte de største: Tromsøysund, 10 208 innbyggere, Sandtorg 5 049 og Trondenes 3 852. Men den nest største, Lenvik med 7 737 innbyggere, måtte ha tilskott kr. 115 000,00. På den annen side lå foruten Andørja også Berg under 1 500 innbyggere, nemlig med 1 434, mens den 6. «selvstendige» kommunen, Torsken, har 2 215.

Foruten Andørja og Berg er her bare to kommuner som har mindre enn 1 500 innbyggere, nemlig Astafjord med 1 135 og Øverbygd med 746. Astafjord kan det senere bli tale om å slutte sammen med Skånland, og Øverbygd vil ved overføring av distrikter fra Balsfjord få sitt innbyggerantall økt til ca. 1 000. De geografiske forhold gjør at denne kommunen bør være selvstendig.

Bortsett fra tettbebyggelsen omkring de to byene, Tromsø og Harstad er der ikke noen vesentlig forskjell mellom de store og små kommunene med hensyn til kommunale goder.

På den annen side tilsier de stigende krav til en effektiv kommunaladministrasjon at den økonomiske bæreevne er tilstrekkelig. Det er mulig at man som veiledning kunne benytte følgende beregningsgrunnlag:

1. Minimum av effektivt administrasjonsapparat.

2. Omkostningene i maksimal prosent av budsjettet.
3. Gjennomsnittsinntekten i vedkommende distrikt.

Her i Troms vil dog de geografiske forhold og kommunikasjonene i stor utstrekning vanskeliggjøre en regulering på dette grunnlag. Spørsmålet om kombinasjon av stillinger innen kommunen eller samling av flere kommuner i administrasjonsdistrikter er derfor meget aktuelt her.

Likningssekretærens stilling er meget viktig. Den må være hovedstilling og lønnes slik at den kan friste vel kvalifiserte og uavhengige søkere. Det blir kanskje nødvendig å gjøre dem til statstjenestemenn for å få en noenlunde skikkelig likning, men det er et annet spørsmål. Ved overgang til skatt av årets inntekt vil formentlig arbeidet kreve sin mann selv i en liten kommune. I motsatt fall kan stillingen formentlig heldigst kombineres med stillingen som forretningsfører for trydekassen og/eller fører av folkeregisteret. Å legge flere kommuner under en likningssjef kan, særlig på grunn av arbeidets noe «sesongbetonte» karakter, føre til at «aneksen» blir tilsidesatt.

Herredskassereren er også meget viktig og jeg tror ikke det vil være heldig at en mann har flere kommuner. Hver kommune bør ha sitt sentrum, og der bør en kunne finne herredskassereren. Vi har flere eksempler på herredskasserere som ikke har full beskjef-tigelse i stillingen, men som utfører sitt arbeide med den største dyktighet. Hvis herredskassereren ved overgang til skatt av årets inntekt også skal innkreve statsskatten vil han formentlig få nok å gjøre. Av kontrollmessige hensyn bør han ikke også være formannskapssekretær. Denne stillingen må kunne være bistilling i en mindre kommune, kombinert med en annen yrkestilling, f.eks. som skolelærer.»

Fylkesmannen i Finnmark (Holt) uttalte i brev av 3. oktober 1949:

«Jeg er prinsipielt av den oppfatning at kommunene hva folketallet angår ikke bør være for små. Uten å ha eksakte undersøkelser å bygge på synes forholdene i dette fylket å tyde på at kommuner under 2 000 innbyggere vil ha vanskelig for å klare seg, hvis ikke de økonomiske forhold i kommunen er spesielt gode.

Som forholdene ligger an i Finnmark kan det imidlertid vanskelig tenkes å bedre forholdet ved å slå sammen flere kommuner, idet Finnmarkskommunene allerede i utstrekning er så store at det kan være vanskelig nok for de kommunale myndigheter å administrere.

De administrative forhold i fylket er allerede ordnet stort sett etter de retningslinjer som er antydnet i Kommuneinndelingskomiteens brev, idet det i de fleste kommuner er ansatt kommunale kontorsjefer som samtidig er herredskasserere og likningssekretærer etc. Vedkommende kontorsjef utstyres med det fornødne antall assistenter som under ledelse og kontroll av kontorsjefen utfører det mer rutinemessige arbeide med likning og bokføring.

I en kommune er likningen lagt under herredskassereren som utstyres med fornøden assistanse.

Å ansette en likningssekretær for flere kommuner lar seg vanskelig gjøre i Finnmark, idet avstandene som nevnt er så store at det vil være vanskelig for likningssekretæren å få den fornødne personal- og stedskunnskap som er nødvendig for en effektiv likning.»

#### Formannskapssekretær.

Blant fylkesmennene synes det alminnelig tilslutning til komiteens antydning om at ordføreren bør ha kyndig sekretærhjelp og at en bør komme bort fra den ordning at ordføreren er sin egen sekretær. Selv om det er utvilsomt at mange ordførere på dette område utfører et meget godt arbeid, er ordningen i seg selv uheldig, noe som viser seg tydeligere etter hvert som forvaltningen vokser i art og omfang. Ordførervervet er så byrdefullt i vår tid at ordføreren i størst mulig utstrekning må være fritatt for arbeid av kontorteknisk og tilretteleggende karakter til fordel for sine planleggende, vurderende og foredragende funksjoner. Fast sekretærhjelp synes også å være en bydende nødvendighet ved ordførerskifte og kommune-styrene vil da også stå friere i sitt valg av ordfører.

Komiteen legger stor vekt på at kommunene blir i stand til å holde formannskapssekretær, helst i hovedstilling, men om det ikke er mulig så i kombinasjon med annen stilling i den sentrale forvaltning, eller f.eks. med en lærerstilling. Hans funksjoner faller alle innenfor den foran nevnte første gruppe.

#### Ligningssekretær.

Når det gjelder ligningsarbeidet synes det også full og alminnelig enighet om at her må det settes mer kraft på. Det er for det første en absolutt nødvendighet at ligningen blir avsluttet i rett tid, d.v.s. så tidlig at den kan foreligge som grunnlag for et budsjett som skal være vedtatt av kommunestyret før budsjettåret begynner. Forsinket ligning gir forsinket budsjettbehandling og utskyting av forfallsdag for skatteterminene. Ikke minst i nedgangstider kan det få skjebnesvangre følger for kommunenes økonomi, noe vi har mange illustrerende eksempler på fra mellomkrigsårene.

Men det er også en absolutt nødvendighet at ligningsmaterialet blir fyldig og godt tilrettelagt, at kontrollen er god, at den skjønnsmessige del blir forsvarlig bl.a. ved fremlegging av materiale om produksjons-, pris- og omsetningsforhold, og at den tekniske del blir godt utført, alt til sikring både av den fulle utnytting av skattekraften, og da også av den korrekte fordeling av byrdene på skattyterne.

I ligningsapparatet er ligningssekretæren den sentrale person spesielt etter at han nå er blitt medlem av ligningsutvalget.

Komiteen bemerker at spørsmålet om mulighetene for å få gjennomført bedre ligning for tiden er under utredning ved et særskilt utvalg (nedsatt etter at komiteen sendte sitt rundskriv av 3. september 1949 til fylkesmennene). En skal derfor ikke her drøfte de muligheter som måtte foreligge. Men en finner det nødvendig å fremheve ligningssekretærens overmåte viktige stilling, en stilling som ikke vil få mindre betydning fremtidig når f. eks. skatt av årets inntekt måtte bli gjennomført.

Nå er forholdet at stillingen som ligningssekretær er organisert som bistilling i en rekke kommuner og til dels med meget lav lønn. Men også i mange tilfeller hvor stillingen er organisert som hovedstilling, er lønnen satt slik at en må anse det som utelukket at den kan øve tiltrekning på de fullt kvalifiserte. En har endog eksempel på at stillingen har vært kunngjort med lønnsforlangende og at den som forlangte minst ble ansatt.

Det kreves høyt faglig kvalifiserte folk med sunt skjønn og sterk uavhengighet i disse stillinger. Derfor er det komiteens mening at disse stillinger overalt må organiseres og lønnes som hovedstillinger. Dette gjelder uten hensyn til om stillingene fortsatt blir kommunale eller de blir statsstillinger, som det har hevet seg røster for særlig i den siste tid.

Komiteen har funnet å burde se bort fra muligheten av en organisasjon av ligningsvesenet med felles sekretær for flere kommuner, idet en vanskelig kan tenke seg at sekretæren vil overkomme arbeidet i rett tid i begge eller alle kommuner uten at også ligningsnemnda ble felles. Får en skatt av årets inntekt blir tiden enda knappere. Felles ligningsnemnd synes vanskelig å kunne forenes med selvstyrets absolutte krav om bevilgnings- og beskatningsmyndighet på samme hånd.

At ligningssekretær i hovedstilling i visse tilfeller også kan tillegges annet arbeid er en sak for seg.

#### *Herredskasserer.*

Regnskapsføringen hører under herredskassereren. Med de krav som stilles til bokføringen etter gjeldende regnskapsforskrifter, og med det behov som det til stadighet er for analyser av den kommunale virksomhet, kreves det en fullt regnskapskyndig tjenestemann. Han forestår videre skatteinnfordringen som krever både lokalkjennskap, vurde-

ringsevne, påpasselighet og inngående kjennskap til skatteinnkrevingsreglene og skatteovens bestemmelser om trekk. I de kommuner som ikke har kontorsjef eller rådmann, vil herredskassereren dessuten måtte bistå under budsjettets forberedelse, og han vil som den funksjonær som i første rekke kommer i kontakt med distriktets innbyggere, måtte ha et så godt kjennskap til hele kommunens forvaltning at han kan svare på spørsmål og gi veiledning. Hans stilling er utad av den art at han bør være å treffe daglig.

Også herredskassererstillingene må etter komiteens mening organiseres som hovedstillinger i alle kommuner og med en lønn som sikrer en kvalifisert folk. Men som for ligningssekretærer bør en i visse tilfelle ikke utelukke muligheten for å la ham utføre bistillingsarbeid ved siden av. Komiteen tenker da spesielt på formannskapssekretærarbeid fordi en dyktig herredskasserer vil måtte ha satt seg inn i så meget av lov- og forskriftsstoffet m.v. vedkommende den kommunale forvaltning og kunne så meget om den spesifikke forvaltning i kommunen at han må forutsettes å kunne være en god sekretær. En er klar over at det kan reises den innvending som enkelte av fylkesmennene har reist, at kombinasjonen for så vidt er mindre heldig som formannskapssekretæren i mange kommuner forbereder anvisningstilfanget og åpner post for ordføreren. Men komiteen regner ikke dette som avgjørende innvendinger for de unntakstilfeller det her gjelder, de kommuner som blir for små til helt å kunne syssette herredskassereren ordinært.

Herredskassererens skatteoppkrevingsfunksjoner er begrenset til kommuneskatten. Statsskatteinnfordringen er lagt til egne skatteoppkrevere.

Komiteen er merksam på at en i forbindelse med skatt av årets inntekt synes å måtte nytte samme oppkrever for stats- og kommuneskatt. Den er også klar over at det kan reises innvending mot å nytte kommunenes tjenestemenn i denne forbindelse, hvor det kan bli konkurranse om et utilstrekkelig dekningsbeløp, og hvor en rekke kommuner ikke hittil har latt herredskassererarbeidet utføre ved så kvalifisert arbeidskraft som den staten må kreve. Allikevel regner komiteen med at innfordringsarbeidet i tilfelle blir lagt til herredskassererne på grunn av den nødvendige daglige forbindelse mellom skatteoppkrever og ligningssekretær. Dessuten får en da samtidig høve til å stille slike kvalitetskrav til herredskassereren som fortøner seg som nødvendige og en vil ellers vanskelig kunne få den gode innfordring som gir seg av oversikten over den kommunale virksom-

het og mulighetene for å foreta likvidasjon i forskjellige oppgjør.

Hvordan løsningen av dette spørsmål enn blir, får den betydning dersom en fra herredskassererens sakområde skal trekke slutninger om størrelsen av det distrikt han kan betjene.

I forbindelse med herredskassererstillingene finner komiteen ellers å burde peke på at en rekke kassaforretninger vedkommende deler av den kommunale virksomhet i mange kommuner er tillagt særskilte kasserere. En nevner jordstyreutgifter, skoleutgifter, inntektsgivende bedrifter osv. Det synes riktig å legge disse forretninger til herredskassereren både for å styrke hans stilling og for å få regnskapsholdet inn som en organisk del av kommunens hovedregnskap.

Det synes også å være grunn til å ta opp igjen spørsmålet om ikke herredskassereren i mindre kommuner bør kunne være forretningsfører for trygdekassen. Han vil derved få et verdifullt materiale og en oversikt som kan komme til nytte under skatteinnfordringen — særlig om vi får ordningen med skatt av årets inntekt. En er klar over at Riks-trygdeverket i de senere år har arbeidet for å unngå en slik kombinasjon, men en vil anta at dette kommer av at herredskassererstillingene i stor utstrekning har vært for svakt organisert og at innvendingen ikke er av prinsipiell karakter. En sterkt organisert stilling vil representere forenkling og effektivisering direkte — og indirekte gjennom det tilgjengelige erfaringsmateriale.

#### *Fast kontor på sentralt sted.*

I tillegg til det foran nevnte krever forvaltningen at kommunen har et fast kommunalt kontor på et sentralt sted i kommunen. Forholdene må legges slik til rette at befolkningen kan kombinere sine besøk på det kommunale kontor med andre gjøremål, og de bør ikke vises til forskjellige steder i kommunen ettersom det er ligningsspørsmål, skattebetaling, informasjon om herredsstyresvedtak o.s.v. det gjelder. Ved dette kontor må hele kommunens arkiv være for hånden. En slik sentralisering letter også mulighetene for anskaffelse av tidsmessig maskinelt utstyr idet bruksmulighetene utvides.

En ordning som nevnt utelukker selvsagt ikke at både herredskassereren og andre kommunale funksjonærer også kan holde kontordager på hensiktsmessige steder ute i distriktet.

#### *Komiteens konklusjon.*

Komiteen ser det som en nødvendighet for en tidsmessig forvaltning at den enkelte kom-

mune holder et forvaltningsapparat som tilfredsstiller følgende minimumsfordringer:

Herredskasserer i hovedstilling.

Ligningssekretær (forretningsfører for ligningsvesenet) i hovedstilling.

Formannskapssekretær — helst i hovedstilling, eventuelt i bistilling.

Ett fast kontorsted sentralt beliggende i kommunen, med kontorer som er rimelig utstyrt med moderne hjelpemidler.

Det lar seg imidlertid ikke gjøre ut fra disse standardkrav å trekke sikre slutninger om hvor stort folketall dette krever. En kan med andre ord ikke uten videre beregne hvor mange innbyggere det skal til for å dekke behovet for en slik minimumsadministrasjon. En peker således på de usikre momenter som foreligger for herredskassererens fremtidige oppgaveområde. Men etter det foreliggende regnskaps-, skatteinnfordrings- og ligningsmateriale synes minimumsgrensen å ligge på omkring 2 500 mennesker. Ser en på utgiftene pr. innbygger for hele apparatet, også med sekretærhjelp for ordføreren og godt utstyrt sentralt kontor, vil etter komiteens beregninger en minstegrense på ca. 3 000 mennesker være brukbar. Komiteen peker imidlertid på at distriktets geografiske utstrekning og struktur også spiller inn i forbindelse med disse minstetall.

Komiteen har i sitt før nevnte rundskriv av 3. september 1949 bedt om uttalelse fra fylkesmennene om hvilken minimumsstørrelse kommunene antas å burde ha for at forvaltningsapparatet kan bygges opp som antydnet. Ganske naturlig har fylkesmennene besvart dette spørsmål meget forsiktig. Men hovedinntrykket av svarene er at det bør regnes med minst 3 000 innbyggere i kommunen — selv om noen nok mener at en kan klare seg med noe mindre.

Med assistanse av fylkesmennene har komiteen utarbeidet en oversikt over det nåværende forvaltningsapparat i samtlige herredskommuner i landet. For hvert fylke er herredene gruppert etter folketall og apparatets teoretiske kvalitet. Det er regnet med følgende grupper:

1. Kombinert herredskasserer og ligningssekretær i bistilling, eventuelt herredskasserer i bistilling og ligningssekretær i bistilling.
2. Kombinert herredskasserer og ligningssekretær i hovedstilling.
3. Herredskasserer i hovedstilling og ligningssekretær i bistilling.
4. Herredskasserer i hovedstilling og ligningssekretær i hovedstilling.

5. Herredskasserer i hovedstilling og kontorsjef kombinert med stilling som ligningssekretær og/eller kommunesekretær (lønn over kr. 7 500).
6. Herredskasserer i hovedstilling, ligningssekretær i hovedstilling og kommunesekretær i hovedstilling (lønn under kr. 8 000).
7. Herredskasserer i hovedstilling, lignings-

sjeff, kontorsjef (kontorsjefens lønn over kr. 8 000).

8. Ytterligere utbygd apparat (rådmann, eventuelt høyt lønnet kontorsjef). Stilling med lønn over kr. 5 000 inklusiv dyrtidstillegg er regnet som hovedstilling. På grunnlag av de enkelte fylkesoversikter som følger som ikke trykt vedlegg, har en utarbeidet følgende oversikt for landet:

Kommuner	Gruppe								Til sammen
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Under 1 000 .....	71	5	5	—	—	—	—	—	81
1 000—1 500 .....	52	14	12	13	2	—	—	—	93
1 500—2 000 .....	26	20	37	23	4	—	—	—	110
2 000—2 500 .....	8	6	30	25	9	3	1	—	82
2 500—3 000 .....	2	6	21	34	6	4	—	—	73
3 000—4 000 .....	1	4	10	41	15	9	2	—	82
4 000—5 000 .....	—	1	4	28	8	9	5	1	56
Over 5 000 .....	—	1	1	14	17	21	27	22	103
Til sammen .....	160	57	120	178	61	46	35	23	680

Oversikten er ikke helt nøyaktig. I noen tilfeller har det vært vanskelig å avgjøre hvilken gruppe kommunen skulle plasseres i. En har da plassert den i den høyeste gruppe det kunne bli tale om. Men tvilstilfellene er ikke flere enn at oversikten antas å gi et bilde av situasjonen.

Av oversikten vil en se at 160 kommuner for tiden holder et apparat svarende til gruppe 1, og hele 337 kommuner ligger under det komiteen antar bør være det absolutte minimum — nemlig herredskasserer og ligningssekretær hver i hovedstilling og formannskapssekretær i bistilling (nærmest svarende til gruppe 4).

Et slikt apparat vil sammen med kontorer og utstyr komme på en årlig utgift av ca. kr. 30 000 etter pris- og lønnsnivået i 1949 og svarer til omkring kr. 10 pr. innbygger i en kommune med 3 000 mennesker.

Det nevnte utgiftstall er et gjennomsnittstall som i det enkelte tilfelle kan påvirkes av geografiske og andre lokale forhold. Forvaltningsapparatet er i beregningen lagt opp etter forholdene nå. Økte krav til forvaltningen vil føre med seg at den enkelte tjenestemann rekker over et mindre distrikt og faller da relativt dyrere.

Som hovedregel mener komiteen å kunne slå fast at forvaltningstekniske grunner tilsier at kommunene bør ha en minimumsstørrelse på 2 500 til 3 000 innbyggere.

### c. Større kommuner.

Foran har en gjennomgått de minstekrav som antas å måtte stilles til selve forvaltningsapparatet i kommunene og som synes å måtte være en betingelse for det kommunale selvstyre. Men selvsagt er det ikke tilstrekkelig for en god økonomisk forvaltning at det administreres med oversikt, og at byrder fordeles riktig etter gjeldende bestemmelser innen et nærmere bestemt område. Det kreves som før nevnt et økonomisk grunnlag som gir høve til fri vurdering, selvstendig initiativ og planlegging for lengere tid. Og selv om meget kan spares og vinnes inn gjennom et effektivt forvaltningsapparat, er det nok inntektsforholdene som jevnt over må tillegges den største vekt.

Gjennomgåingen av de kommunale budsjetter og regnskaper viser at det ikke bare er små kommuner som hos oss er ute av stand til å klare seg. Vi har middelstore og større kommuner som er i samme situasjon uten at det er gjeldsutgifter som tynger budsjettene ned.

Til nærmere belysning av spørsmålet hvor bærekraften gjennomgående er minst har komiteen utarbeidet en oversikt som viser i hvilke grupper av kommunestørrelser (etter folketall) en finner de kommuner som må ha tilskudd av Skattefordelingsfondet til saldering av sine budsjetter.

1 Kommuner med folketall	2 Antall kommuner med tilskudd					3 Samlet antall kommuner i gruppen		4 Tilskuddskommuner i % av samlet antall kommuner				
	1939—40	1947—48	1948—49	1949—50	1950—51	1939—40	1947—51	1939—40	1947—48	1948—49	1949—50	1950—51
Inntil 2 000 .....	226	75	75	87	85	317	284	71	26	26	31	30
2 000—3 000 .....	111	30	33	40	38	155	155	71	18	21	26	25
3 000—5 000 .....	71	9	13	18	15	132	138	54	7	9	13	11
5 000—10 000 .....	19	2	3	3	1	61	78	31	3	4	4	1
Over 10 000 .....	2	0	0	0	0	16	25	13	0	0	0	0
Sum	429	116	124	148	139							

For å unngå utslag av mer tilfeldig karakter har en bygd på ett sett førkrigsbudsjetter, 1939—40, og på etterkrigsbudsjettene for 1947—48 fram til 1950—51. For denne siste termin er angitt stillingen pr. 1. april 1951, men en regner ikke med at de endelige tall vil vise noen særlige avvikelser. Det er å merke at salderingstilskuddene for de fem sett budsjetter ikke er helt sammenlignbare. I 1939—40 ble nemlig tilskuddene gitt dels etter skjønn og dels på grunnlag av faste faktorer, mens de for de øvrige terminer i oversikten utelukkende ble gitt etter skjønn.

Oversikten viser at de fleste av tilskuddskommunene har under 3 000 innbyggere, et forhold som under ellers like vilkår skulle tyde på at det er de mindre kommuner som har den minst økonomiske forvaltning.

Men det er i denne forbindelse også nødvendig å se på inntektsforholdene, som er grunnlaget for omkring 90 % av kommunenes nettobudsjetter. En gir derfor en oversikt over gjennomsnittlig antatt inntekt i de forskjellige kommunegrupper etter ligningsstatistikken for skatteåret 1948—49 (inntektsåret 1947):

1 Herreder med folketall:	2 Gjennomsnittlig antatt inntekt pr. innbygger:
inntil 2 000	kr. 1 115
2 000—3 000	» 1 250
3 000—5 000	» 1 321
5 000—10 000	» 1 749
over 10 000	» 1 975

Disse tall viser at inntekten i gruppene over 5 000 innbyggere ligger betydelig over gjennomsnittsinntekten i de mindre kommuner. For en del kommer dette av at en i disse større grupper finner særlig mange industri- og forstadskommuner, altså kommuner som på grunn av særlig heldig beliggenhet eller av andre spesielle årsaker har ekstra gode inntektsforhold, og dette gjør at en vanskelig

kan slutte generelt fra tallene. For en del skyldes det også kvalitetsforskjell i ligningsapparatet. Men en nærmere analyse av ligningsstatistikken viser at en i disse større grupper gjennomgående finner et mer variert næringsliv med sterkere oppdrevet spesialisering. Dette er forhold som både skaper større stabilitet og som gir grunnlag for bedre inntekter. I denne forbindelse trer også betydningen for næringslivet av sterke markeds- og konsumsjonssentra tydelig fram. Disse sentrumsdannelser synes for øvrig ikke minst i våre dager nødvendige for bygdene. De gir med en viss størrelse grunnlag for mer moderne forretningsdrift med spesialisering, og det gir større konkurransedyktighet både i kjøp og salg enn vanlig landhandel. Disse sentrumsdannelser har vist evne til å suge opp og holde på meget av den høyverdige arbeidskraft som ellers søker videre ut, men som er nødvendig både for nybrott i og intensivering av landdistriktenes næringsliv. De krever på samme måte som byene et oppland av en viss minstepørrelse for å kunne gi økonomisk brukbare arbeidsvilkår og dermed den fruktbare vekselvirkning. Virkningen av disse sentrumsdannelser er lett påviselig i skattestatistikken også for grupper under 5 000 innbyggere, men gir seg ikke videre utslag i den gjennomsnittlig antatte inntekt i gruppen under 2 000 innbyggere.

På den andre siden er forholdet at kommunene med de laveste gjennomsnittsinntekter for størstedelen ligger i strøk som av geografiske grunner synes å måtte gi de minste inntekter. De trekkes med de største fraktutgifter, gjerne de dårligste kommunikasjonsmidler og de vanskeligste klimatiske forhold, og de vil selv med store utvidelser av sine grenser i mange tilfeller ikke kunne få naturlige muligheter for å bygge ut økonomiske kraftsentra eller på annet vis bedre sin gjennomsnittsinntekt.

I disse sist nevnte tilfeller synes en henvist til å nøye seg med det en kan oppnå ved

den før omhandlede kvalitetsutbygging og rasjonalisering av forvaltningsapparatet — bortsett fra de tilfeller hvor en kan trekke inn til en sterk nabo og jevne ut på det vis.

Men ellers synes det naturlig å ta sikte på forvaltningsenheter som ligger over den før nevnte minstepørrelse når de geografiske og kommunikasjonsmessige forhold ligger til rette for det, for å muliggjøre den sterkere utbygging. En skal ellers i denne forbindelse være merksam på at en slik utvidelse ikke bare representerer mulighet for større bredde i næringslivet, og intensivering, men at den også gir grunnlag for sparing. En ikke ubetydelig del av kommunenes utgifter stiger nemlig ikke proporsjonalt med kommunens utstrekning. Det gjelder kontorutgifter, utgifter vedkommende politi- og rettspleie, lege- og jordmorvesen og annet helsevern, gamle hjem osv. Men dertil kommer den mulighet for rasjonalisering som ligger i at en kan planlegge under ett for større områder og derved redusere den totale investering uten reduksjon i bruksnytte. En nevner i denne forbindelse særlig det høyere skoleverk og yrkesskolene, men også folkeskoleverket, og en viser til det før nevnte eksempel fra Karmøy. En peker også på at kommunene på dette vis får større mulighet for å gjennomføre det enkelte anleggsarbeide på kort tid og derved hurtigere får bruksnytte av kapitalen.

Men det er ulemper ved å skape store kommuner. Det er en forutsetning for god forvaltning at enheten har en arrondering som fortøner seg som naturlig. Innbyggerne må kjenne samhørighet i rettigheter og plikter om samarbeidet skal kunne bli fruktbart. Og distriktet må ikke være større enn at det er god forbindelse mellom velgerne og tillitsmennene, og de lokale eiendommeligheter må kunne nyttes ut. Det er heller ikke ubetenkelig å skape så store og sterke enheter at forholdene legges unaturlig til rette for kraftkonsentrasjoner som kan virke hemmende på landets totale utvikling. Det må være reelle konkurransemuligheter også mellom kommunene dersom en skal få kreftene fullt mobilisert.

Det en må sikte mot er etter komiteens mening kommunestørrelser som med bibehold av selvstyreideen legger forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen.

Med vår opprevne natur og den ulike utbygging av kommunikasjonene anser en det på det rene at en slik inndeling ikke vil kunne finne sted etter generelle retningslinjer. Forholdene vil måtte undergis prøving i det enkelte tilfelle, og noen fast norm for den ideelle kommunestørrelse kan ikke angis. Men som nevnt synes et kvalitetsutbygget forvaltningsapparat å kreve et folketall på minst 2 500 til 3 000 mennesker om det ikke skal tynges for sterkt. En gjennomgåing av forholdene i de strøk der de geografiske hindringer er minst, synes å gi som resultat at kommuner med fra 5 000 til 10 000 mennesker er hensiktsmessige enheter.

Generelt kan det understrekes at det faktiske interessefellesskap må tillegges en meget stor betydning. Det ligger nærmere å slå sammen kommuner f.eks. med et naturlig felles sentrum enn kommuner med særskilte levedyktige sentra. Avstandene spiller gjennomgående en betydelig mindre rolle nå enn før. Det er likeledes naturligere å bibeholde gode innarbeidede forhold, enn å slå sammen distrikter hvor samarbeidet innen de enkelte deler har vært preget av strid. Selv om en tar sikte på å skape bredde i næringslivet og dermed stabil kommunal økonomi må en unngå at de forskjellige grupper av næringsutøvere blir fremmede for hverandres problemer.

For øvrig bør det være et alminnelig synspunkt at det skal mer til for å slå sammen kommuner som i og for seg har et rimelig folketall og en rimelig utstrekning enn å slå sammen kommuner som ligger omkring den før nevnte minstepørrelse. På samme måte synes det å skulle mer til for å slå sammen kommuner med forholdsvis gode inntekter enn kommuner med dårlige, mens god og dårlig økonomi i naboforhold inviterer til sammenslutning i skatteutjevningssyemed. En nevner i siste forbindelse Hovin kommune med en antatt inntekt på kr. 1 047 pr. innbygger etter ligningen 1947—48 og nabokommunen Tinn med kr. 3 361.

Endelig nevner en et forhold som den svenske komite har lagt stor vekt på, nemlig at inndelingen blir slik at de kommunale folkevalgte organer får en passende arbeidsmengde. Også hos oss er forholdet ofte det at de forskjellige styrer, nemnder o.l. ikke får den nødvendige innsikt og rutine i sitt arbeid fordi sakmengden er for liten. Særlig stor betydning synes dette å ha på det sosiale felt hvor arbeidet stiller meget store krav til tillits- og tjenestemennenes innsikt og erfaring.

Komiteen er klar over at arbeidet med å skape større og bedre arronderede kommunale enheter, vil bli møtt med motvilje, og at det



i den enkelte sak regelmessig vil bli hevdet at dyptgående forskjell i innbyggernes karakter og lynne er til hinder for endring, likesom bygdenes beskyttelsesverdige særpreg kommer i fare. Komiteen vil fremheve at disse synsmåter gjør seg særlig sterkt gjeldende der hvor kommunene er små og har ligget isolert, og kanskje spesielt der hvor en har hatt utpreget soknedelt forvaltning.

Argumentet synes i sin alminnelighet ikke umiddelbart overbevisende, og når det som her gjelder rådgjerder til sikring eller trygging av et faktisk kommunalt selvstyre, vil det måtte prøves nøye i det enkelte tilfelle.

#### d. Rasjonelle grenselinjer.

Når den enkelte kommunes grenser skal trekkes, vil det som foran nevnt måtte skje ut fra to hovedhensyn som begge gir seg av hovedformålet med det kommunale selvstyre — det å skaffe administrativt grunnlag for de best mulige levevilkår for befolkningen. For det første må den enkelte kommune ha en høvelig størrelse, og for det andre må kommunegrensene være naturlige.

En har i avsnittet foran generelt drøftet spørsmålet hvilken størrelse kommunene synes å burde ha, og nevnt de momenter som i alminnelighet bør være avgjørende i spørsmålet om sammenslutning av kommuner eller ved overføring av områder fra en kommune til en annen. Men en finner å burde gjenta at disse spørsmål er så ømtålelige at selv om prinsippene måtte være klare, vil en i hvert tilfelle måtte gjennomgå og finne hvilken kommunestørrelse som høver best på de forskjellige forvaltnings-felter, for deretter å foreta helhetsvurdering og prøving av alternativene på den eller de øvrige kommuner som berøres.

Det vil også fremgå av det som er nevnt før at en for kommunenes økonomi legger stor vekt på livskraftige kommunesentra og at en bør ta sikte på en høvelig kommunearrondering omkring disse sentra.

Ved opptrekkingen av kommunegrensene må en også ta et visst hensyn til andre forvaltningsinndelinger som bør falle sammen med kommuneinndelingen, men som en har gjort nærmere rede for i kapitel II bør kommuneinndelingen være den lokale inndelingsnorm som de øvrige inndelinger knyttes til.

Når det gjelder revisjonen av naturlige kommunegrenser, som i alle tilfeller vil innebære overføring fra en kommune til en annen, antar komiteen at det ikke vil melde seg mange tvilsspørsmål av prinsipiell natur. I de fleste tilfeller vil nok den ideelle grense gi seg selv. En annen sak er det at en også kan få strid om slike grense-

revisjoner, særlig hvis reguleringen får vesentlige økonomiske følger for noen av «partene».

Allikevel gir det seg visse mer alminnelige retningslinjer også for disse tilfeller, og komiteen har i den anledning samlet opplysninger om slike aktuelle revisjonskrav og gjennomgått i detalj inndelingen i enkelte strøk av landet. På grunnlag av dette skal en i det følgende anføre en del prinsipielle betraktninger, men med det generelle forbehold at de spesifikke lokale tilhøve vil kunne bli utslagsgivende i det enkelte tilfelle.

En kommune bør i alminnelighet ikke ligge på begge sider av en større fjord eller et havstykke. Slike tilfeller har en — som rimelig kan være — en mengde av i kyststrøkene fra Sørlandet og nordover. De fleste av våre fjorder skjærer gjennom en eller flere kommuner, jfr. de eksempler som er nevnt i kapitel I. En rekke kommuner omfatter både øydistrikter og fastlandsområder, f. eks. Herdla, Nord-Aukra, Trondenes, Tranøy, Tromsøy-sund og Karlsøy. Andre kommuner består av bare øydistrikter, men med vanskelig forbindelse mellom øyene. En nevner Austevoll som søkes delt av den grunn. Hovedregelen synes her å burde være at grensene følger fjorden eller havstykket. Men forutsetningen er da at de landverts forbindelser er noenlunde utbygd. Er det de sjøverts kommunikasjoner som fortsatt dominerer, må det selvsagt tas fullt omsyn til det. Videre må det legges vekt på hvor bredt havstykket er, og om det er farbart alle årstider. Hvor en by eller en større tettbebyggelse danner det naturlige sentrum for de omkringliggende landdistrikter, vil det være sterkt bestemmende og kan berettige til unntak fra regelen om at en kommune ikke bør deles opp av en større fjord eller havstykke.

Kommunegrensene bør ikke skille områder som hører naturlig sammen. De bør således ikke gå gjennom tettbebyggd, sammenhengende strøk noe vi har mange eksempler på. Det mest typiske eksempel for rene landdistrikters vedkommende, har en kanskje ved Jaren stasjon i Oppland fylke, hvor «stasjonsbyen» ligger dels i Brandbu og dels i Gran, og hvor forholdet kompliseres ytterligere ved at det ikke er noen markert herredsgrense. Eiendommene ligger i fullstendig «teigeblending», noen i Brandbu og noen i Gran.

I de tilfeller hvor herredsgrensen går tvers gjennom en tettbebyggelse, vil det ofte være særlig vanskelig å få grensen regulert, fordi området som regel har stor økonomisk betydning for de interesserte kommuner. Her

må hovedutgangspunktet være at en søker tettbebyggelsen administrert under ett. Lar det seg ikke gjøre i sin helhet å føre den over til den ene av kommunene fordi den andre ikke alene eller ved kombinasjon for øvrig kan danne en hensiktsmessig enhet, synes full sammenslutning av kommunene å være det naturlige.

Om grensene ellers i tettbebygde strøk viser en til det etterfølgende avsnitt om bykommunene.

I et dalføre bør kommunegrensene gå på tvers av dalen, og i lengderetningen følge høyde- dragene på begge sider — men selvsagt må det tas hensyn til beite- og skogsinteresser.

Mange kommuner har «øyer» inne i andre kommuner. Vi har i alt mange hundre slike tilfeller. I kapitel I er nevnt Tistedalen som kommunalt sett hører til Halden, men som ligger som en «øy» inne i Berg og Idd kommuner. Det merkeligste eksempel har en kanskje i Vestfold fylke. I Tjølling ligger ti—tolv gårdsbruk som hører til Sandar kommune. Disse gårdene utgjør for så vidt et sammenhengende område, men midt inne blant gårdene — nærmest som en innsjø på øya, for å være i bildet, ligger et par gårder som hører til Tjølling kommune. Som et kuriosum kan nevnes — for å vise hvordan en lokalt kan se på slike grensesaker — at det for en tid siden ble sendt søknad til departementet fra det minste område («innsjøen») om å bli ført over til Sandar («øya»). Departementet som antok at det hadde misforstått søknaden, skrev tilbake og spurte om det ikke var den ytre krets («øya») som søkte seg over til Tjølling. Men departementet fikk det svar at det ikke forelå noen misforståelse, og at Sandar kommune trolig ville motsette seg en eventuell søknad fra den ytre krets («øya») om å bli ført over til Tjølling, bl. a. fordi kommunen derved ville tape skatteinntekter.

Slike «øyer» må kommunalt sett sokne til den kommune som geografisk peker seg ut som den naturlige. I de aller fleste tilfeller dreier det seg om strekninger som ikke kan gi seg særlige økonomiske utslag for de kommuner som må avgi, men selv i de få tilfeller hvor området er betydelig — som f. eks. Tistedalen — bør justering finne sted etter de geografiske og kommunikasjonsmessige omsyn.

I mange strøk av landet vil en hensiktsmessig revisjon av kommuneinndelingen være avhengig av gjennomføringen av visse kommunikasjons tiltak, særlig utbygging av

vegnettet. Dersom slike tiltak kan ventes gjennomført i løpet av forholdsvis kort tid, kan det være naturlig å diskontere virkningen gjennom en grenserevisjon straks, bl. a. for å gi ytterligere stimulans til arbeidet med kommunikasjons tiltaket. I andre tilfeller hvor en realisasjon av tiltakene vil kreve lang tid, tør det derimot være riktig å vente med grenserevisjonen for ikke å tynde forholdene for befolkningen uforholdsmessig i ventetiden. Men det tør være rett også i slike tilfeller straks å tilkjennegi hvordan ordningen fremtidig synes å burde være, for å gi de bevilgende myndigheter det beste grunnlag for vurdering av anleggets prioritet.

En har foran gitt uttrykk for at hovedhensynet ved arronderingen må være å gi den enkelte kommune en høvelig størrelse og naturlige grenser. En har også understreket verdien av at enhver kommune har ett kraftig, levedyktig sentrum. Det er noe av en livsbetingelse for kommunene både av næringsmessige, sosiale og kulturelle grunner. For at kommunesentret skal ha de beste vekstmuligheter bør kommunen helst arronderes slik at hele distriktet er interessert i å bygge ut sentret. Av den grunn bør en helst unngå at en kommune har flere sentra som konkurrerer om lederstillingen.

Et annet moment som må komme i betraktning er mulighetene for et mer variert næringsliv i kommunene. En kommune som støtter seg til flere næringer vil ha lettere for å holde en jevn økonomisk linje. Dertil kommer næringslivets betydning for sentrumsdannelsen. Et rikt og variert næringsliv skaper gode betingelser for sentrumsdannelsen. Industrien har i mange tilfeller skapt selvstendige sentra eller stimulert deres vekst, men her kan det være en viss vekselvirkning til stede idet et godt utbygd sentrum kan være et vilkår for reising av industri.

I tilknytning til spørsmålet om arronderingen vil en på ny understreke at kommunene ikke har noen suverenitet over sitt område, men er forvaltningsenheter organisert av staten. Dersom staten finner at forvaltningsmessige, økonomiske eller andre offentlige hensyn taler for det har staten det derfor i sin makt å foreta de endringer av kommunegrensene som den finner nødvendige.

Komiteen har også gjennomgått spørsmålet om revisjon av kommunegrensene bør ses i forbindelse med regionalundersøkelser i den ene eller den annen form. For å kunne regulere kommunegrensene etter de prinsipper som komiteen har nevnt foran, vil en måtte

foreta så vidt detaljerte lokale og spesielle undersøkelser, at disse skulle gi fullgodt grunnlag. Til dette kommer at grensene for den lokale forvaltningsenhet etter sin hensikt skal være bevegelige etter utviklingen — ikke skranker. En mener derfor at det ikke skulle være nødvendig å sette i gang omfattende regionalundersøkelser bare av hensyn til en revisjon av kommuneinndelingen, men det er selvsagt at en for de distrikter hvor slike undersøkelser er foretatt, vil ha interesse av å gjennomgå materialet.

## 2. Bykommunene.

### a. Innledning — historikk.

I kapitel II har en kort gjort rede for bykommunenes historiske utvikling. Vi har i dag 64 bykommuner (44 kjøpsteder og 20 ladesteder). De varierer sterkt i størrelse. Den minste er Åsgårdstrand med 522 innbyggere, den største, Oslo med ca. 435 000 innbyggere. 24 byer har under 3 000 innbyggere. 10 har over 15 000 og 6 har over 20 000. Nedenfor hitsettes en oversikt over byene — ordnet fylkesvis og etter størrelsen (i 1946):

Fylke	Folketall							Antall byer
	Under 1 000	1 000–1 500	1 500–2 000	2 000–3 000	3 000–5 000	5 000–10 000	Over 10 000	
Østfold .....						Halden	Sarpsborg Fr.stad Moss	4
Akershus .....	Son			Drøbak				2
Oslo .....							Oslo	1
Hedmark .....				Kongsvinger			Hamar	2
Oppland .....						Lillehammer		2
Buskerud .....					Hønefoss	Gjøvik		3
Vestfold .....	Åsgårdstrand	Svelvik Stavern		Holmestrand		Kongsberg	Drammen Horten Tønsberg	8
Telemark .....	Stathelle			Langesund Brevik	Kragerø	Larvik	Skien	7
Aust-Agder .....		Tvedestrand Lillesand		Risør Grimstad			Arendal	5
Vest-Agder .....			Farsund	Flekkefjord	Mandal		Kr.sand	4
Rogaland .....		Skudeneshavn	Kopervik		Egersund Sandnes		Stavanger Haugesund Bergen	6
Bergen .....								1
Sogn og Fjordane .			Florø					1
Møre og Romsdal .					Molde		Alesund Kr.sund Tr.heim	3
Sør-Trøndelag ....								1
Nord-Trøndelag ..			Levanger	Steinkjer	Namsos			3
Nordland .....		Brønnøysund		Mo	Mosjøen Svolvær Harstad	Bodø	Narvik	6
Troms .....							Tromsø	2
Finnmark .....				Vadsø	Hammerfest Vardø			3
	3	6	4	11	12	9	19	64

Den geografiske fordeling av byene er ujevn. Det er bemerkelsesverdig at Vestfold som er vårt minste fylke i utstrekning — mindre enn flere av landets primærkommuner — er det fylke som har flest byer, i alt 8. Ellers har Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland forholdsvis mange byer.

Da det kommunale selvstyre ble innført hadde vi 46 kjøp- og ladesteder med et samlet folketall på ca. 135 000. Det var kjøpstedene Halden, Fredrikstad, Moss, Oslo, Lillehammer, Drammen, Kongsberg, Holmestrand, Tønsberg, Larvik, Kragerø, Porsgrunn, Skien, Risør, Arendal, Grimstad, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Molde, Kristiansund, Trondheim, Levanger, Bodø, Tromsø, Hammerfest, Vadsø og Vardø og ladestedene Hvitsten, Son, Hølen, Holmsbu, Åsgårdstrand, Stathelle, Langesund, Tvedestrand, Sogndal, Lillesand, Fårsund og Egersund. Dessuten var det disse ladesteder som etter 1837 er blitt kjøpsteder: Drøbak, Brevik, Sandefjord, Flekkefjord, Ålesund og Mandal. Som før nevnt benyttet samtlige ladesteder seg etter hvert av adgangen etter landsformannskapslovens § 15 til å bli særskilte bykommuner bortsett fra Hvitsten og Holmsbu.

Etter 1837 har en fått i alt 22 nye bykommuner, mens to er opphevet, nemlig Hølen og Sogndal. De nye kjøpsteder er disse: Sarpsborg (1839), Hamar (1848), Hønefoss (1851), Kongsvinger (1854), Gjøvik (1860), Narvik (1901), Notodden (1912), Stavern (1946), Haugesund (1866, l. 1854) og Horten (1906, l. 1857). Dessuten har en fått følgende ladesteder: Namsos (1845), Svelvik (1845), Steinkjer (1857), Skudeneshavn (1857), Sandnes (1860), Florø (1860), Kopervik (1866), Mossjøen (1874), Harstad (1903), Svolvevæ (1918), Mo (1922) og Brønnøysund (1922). Årstalene refererer seg til året for vedkommende byopprettelseslov.

I første del av kapitel VII har en drøftet spørsmålet om det er nødvendig med to sett primærkommuner, herredskommuner og bykommuner. En konstaterte der at det etter lovverket ikke er noen forskjell i de to sett kommuners rettslige struktur, men at byene hadde to sett funksjonsoppgaver:

1. de rene kommunale,
2. fellesnevneroppgaver — eller de egentlige byoppgaver.

Etter dette har en funnet det riktig å ha to sett primærkommuner, og at det dobbelte funksjonsett krevet en viss rommelighet i bykommunenes økonomi. Et annet spørsmål er det om fellesnevnerfunksjonene står i et naturlig forhold til bykommunenes sterkere økonomiske stilling, men det spørsmål vil bli behandlet i et senere avsnitt.

De spørsmål som videre melder seg er disse:

1. Fyller de byer vi nå har betingelsene for å være bykommuner?
2. Svarer bygrensene i dag til tidens krav?

#### **b. Fyller de byer vi nå har betingelsene for å være bykommuner?**

Spørsmålet — fyller de byer vi nå har betingelsene for å være bykommuner — lar seg ikke besvare generelt. Det vil måtte undersøkes i det enkelte tilfelle, og en kommer tilbake til det i en spesiell innstilling om revisjon av kommuneinndelingen. I det følgende skal en imidlertid peke på en del momenter som antas å burde komme i betraktning ved vurderingen av spørsmålet i sin alminnelighet, og søke å trekke retningslinjer for bedømmelsen av de enkelte tilfelle.

Det som peker byen ut og som er forutsetningen for dens sterkere økonomiske stilling, er at den fremstiller seg som den naturlige større markeds plass, det naturlige handelsentrum, trafikkknutepunktet, den selvfølgelig fellesnevner for et gjerne uensartet distrikt som har økonomisk og kulturell fordel av at det kostes på dette sentrum. Begrepsmessig har byen tapt sin rett når fellesnevnerfunksjonene for et naturlig oppland er minimale. En ensidig konsentrasjon av byens krefter om de alminnelige kommunale funksjoner og dermed en tilsidesetting av dens oppgaver som sentrum for sitt distrikt er en fornektelse av byens idé og begrep. Det videre utviklingsgrunnlag blir da mer eller mindre skjevt. Det antas derfor ikke riktig å søke grunnlag for bedømmelse av byens fremtidige kommunale status utelukkende i bredden av byens næringsliv. Det skal gi seg av opplandets struktur og muligheter i det hele.

De fleste av våre byer eksisterte allerede i 1860 og er blitt til under samfunnsforhold som var nokså forskjellige fra de nåværende. En rekke av dem, i særdeleshet ladestedene, men også enkelte kjøpsteder har sin bymessige status fra de gamle handelsprivilegier. Som kjent var ordningen helt fram til midten av forrige århundre den at byene hadde monopol på handelsvirksomheten. All ervervsmessig omsetning utenom byene var forbudt. Dette førte med seg at mange småsteder som under et system med full næringsfrihet neppe ville ha blitt byer, av praktiske grunner søkte om og fikk handelsrettigheter — enten som kjøpsteder med fullstendige — eller som ladesteder med begrenset handelsrettigheter. Det gjaldt særlig utskipningshavnene for tømmer. Skutene som skulle hente tømmer hadde som regel varer med seg og det var gjerne upraktisk å få omsetningen av disse og kjøp til

skipsbruk formidlet over nærmeste by. På det vis oppsto det en rekke ladesteder som senere med hjemmel i § 15 i formannskapsloven av 1837 gikk over til å bli bykommuner — praktisk talt med de samme rettigheter som kjøpstedene, når en unntar Stortingsrepresentasjonen.

Det synes utvilsomt at en del av de byer som oppsto hovedsakelig på grunn av handelsprivilegiene, mistet sin eksistensberettigelse som bykommuner da byenes handelsmonopol falt bort. Men det er på det rene at andre av disse byene fikk en slik geografisk beliggenhet og utvikling at de også fyller nåtidens bybetingelser.

Størrelsen av det distrikt en by kan og bør være fellesnevner for avhenger i første rekke av de geografiske og kommunikasjonsmessige forhold. Den store utvikling og omlegging som i de siste årtier har funnet sted på samferdselens område har utvidet de enkelte byers naturlige interesseområde betraktelig og dermed gitt grunnlag for en reduksjon av byenes antall. Den sterkt oppdrevne spesialisering trekker i samme retning, idet det kreves større kundegrunnlag for den enkelte spesialitet enn for en assortert forretning. Om Vestfold fylke en gang hadde behov for 8 byer, synes det under de endrede forhold ikke videre sannsynlig at det samme kvantitative behov er til stede i dag. I vurderingen må en imidlertid også ta i betraktning at leveforholdene i landet er betydelig endret, fra et nokså utpreget naturalhushold med forholdsvis beskjeden handelsvirksomhet, til et utpreget pengehushold, at folk har mindre tid enn før, og at jordbruket i landet i betydelig større utstrekning er blitt et handelsjordbruk, som krever konsentrerte og nærliggende handels- og konsumsjonssteder. På den andre siden har bygdene ved sine sentrumsdannelser skapt strukturendringer både på konsumsjonsiden og handelssiden, og avlaster i betydelig utstrekning denne del av byfunksjonen.

Av vesentlig betydning har komiteen funnet det å være å få klarlagt hvorvidt byen løser oppgaver for et større distrikt eller bare i vesentlig grad for den nærmeste omegn. Det synes klart at en by som presenterer seg som fellesnevner for et større område har en ganske annen sikker selvstendig posisjon enn en som bare er et lokalsentrum med en historisk byrett. Og det er like klart at en by som ligger i et større trafikknutepunkt vil ha lettere for å hevde bystilling enn en som er eller som kommer i en utkant, og at nye kommunikasjonsentra vil kunne gi nye naturlige bydannelser.

Som et utgangspunkt av generell art må en også kunne hevde at det må stilles større krav

til bymessig status for en by som ligger i en annen og større bys naturlige oppland enn til en by som ligger utenfor andre byers naturlige interesseområde. Det skal således mer til for å opprettholde som by Holmestrand som ligger innenfor Hortens, kanskje også Drammens og Tønsbergs naturlige oppland, enn å opprettholde Hammerfest som må kunne sies å ligge utenfor andre byområder. Det samme syn må gjøre seg gjeldende ved fremtidige byopprettelser.

Men også konkurransemomentet kommer inn. Det er således etter komiteens mening ikke tvil om at Sandnes som ligger i Stavangers umiddelbare nærhet og i dens naturlige oppland, i sin byform representerer et aktivum. Den utløser stedlige krefter og gir et konkurranseinnslag som også aktiviserer Stavanger, og som sikkert hitfører i sum større verdier for det hele distrikt enn det rasjonaliseringsvinningen ved en sammenslåing ville representere. Betingelsene for dette ligger imidlertid i det store og rike oppland.

En bys evne og vilje til å løse sine oppgaver og dens betydning for distriktet i det hele kan til en viss grad avleses av dens størrelse og utviklingshistorie. Er byen gammel og beliggende i et godt distrikt uten å ha vokst noe særlig, kan det være et tegn på at den ikke utfører viktige bymessige funksjoner for distriktet. Særlig må det gjelde hvis andre byer i distriktet i det samme tidsrom har gjennomgått en positiv utvikling.

Av oversikten foran vil det fremgå at vi har 24 byer med under 3 000 innbyggere. Bevegelsen i folketallet i disse byer sammenlignet med den alminnelige befolkningstilvekst tyder på at flere av byene hører til dem hvis eksistensberettigelse som selvstendig bykommune må antas bortfalt ved handelsmonopolens opphevelse.

På tilsvarende vis vil forholdet også måtte ses for enkelte byer med mer enn 3 000 innbyggere.

En må imidlertid i denne forbindelse være merksam på at en rekke byer har vært hemmet i sin naturlige utvikling ved for trange geografiske grenser. Et folketall på 3 000 som er nevnt foran, må ikke oppfattes som noe absolutt minstetall. Noe slikt tall lar seg i denne forbindelse ikke angi. Det er de næringsmessige, de geografiske og de kulturelle forhold som blir de avgjørende. Også ellers må byens størrelse ses ut fra forholdene i det distrikt der den ligger. En by på 3 000 mennesker på Østlandet må således betegnes som meget liten, mens en by med samme folketall i Finnmark synes rimelig stor og dekker behovet for en geografisk stor landsdel.

Men selvsagt kreves det i bykommunene på

samme måte som i herredskommunene en viss minstestørrelse for å kunne holde et tidsmessig forvaltningsapparat. De betraktninger en i denne forbindelse har gjort gjeldende for herredskommunene, gjelder kanskje med enda større styrke her hvor midler skal tilveiebringes og nyttes til to sett funksjonsoppgaver. Byen må være så stor at den kan holde et høvelig forvaltningsapparat med rimelige omkostninger slik at den kan ha tilstrekkelige midler til det annet sett oppgaver — fellesnevneroppgavene. Dessuten er kravene til teknisk utdannet hjelp her så meget større fordi de tekniske oppgaver er flere, grunnrente verdien gjennomgående høyere og fordi bykommunene ikke kan betjene seg av fylkesvegkontoret når det gjelder vegstellet. Komiteen viser her til sine merknader om minimumskravene til det herredskommunale forvaltningsapparat, og er etter gjennomgåingen av forholdene kommet til det resultat at en for bykommunene gjennomgående bør ha en folkemengde på minst 2 000 — 2 500 for en effektiv utnytting av apparatet.

Hovedsynspunktet synes ellers å måtte være at der hvor byen naturlig forvalter fellesinteresser for et større landområde med et større antall herredskommuner, der bør den som felleseie ha en selvstendig kommunal stilling. Distriktene vil da også ha lettere for å slutte opp om den, få koordinert og dermed rasjonalisert en rekke av sine anleggstiltak, og på annet vis intensivere dens alminnelige nytteverdi.

Når det derimot gjelder byer med sterkt avgrenset oppland, og fremfor alt byer som hovedsakelig bare betjener én eller noen få herredskommuner, synes det ikke lenger å være prinsipiell forskjell på denne by og en rekke av den nyere tids herredskommunale sentrumsdannelser. I slike tilfeller kan byens eksistens som egen bykommune representere et misbruk av krefter idet kommunene av skattemessige grunner investerer og driver parallelt. Her synes det naturlig at bykommunen oppheves og går opp i herredskommunen, eller hvis det er flere — sammen med dem danner en ny herredskommune. Derved får kommunen sitt naturlige sentrum innenfor sine grenser og har interesse av å slutte opp om det, og den tidligere by kan bli det gode sentrum som den før ikke kunne bli.

I slike tilfelle vil det etter komiteens mening være nødvendig å skape så store enheter som de geografiske, kommunikasjonsmessige og praktiske hensyn tilsier, slik at den tidligere by virkelig kan bli et sentrum av betydning for et større distrikt og få de utviklingsmuligheter som dette gir anledning

til. Derved vil en også oppnå størst mulig rasjonalisering på alle områder og en unngår de vanskeligheter som lett vil oppstå hvis byen bare sluttes sammen med en mindre herredskommune, særlig hvis naboskapet på forhånd har ført til motsetningsforhold. Byen vil se sin interesse i å få samhörigheten med sitt naturlige omland slått fast gjennom en ny herredskommune, og herredene på sin side vil være tjent med å slutte opp om et sterkt sentrum i den nye felles herredskommune. En vil i denne forbindelse også nevne at det ved slike sammenslutninger bør vises forståelse i navnespørsmålet.

En by som ikke forvalter fellesinteresser for et større landområde, men hovedsakelig lever av en enkelt bedrift og som etter nøktern vurdering ikke antas å ha betingelser for å utvikle seg videre i bymessig henseende, har heller ikke rimelig krav på noen økonomisk forvaltningsmessig særstilling. I et slikt tilfelle er samfunnet trolig best tjent med at byens eventuelle økonomiske overskudd går til lokal skatteutjevning og at byen med andre ord sluttes sammen med det omliggende landdistrikt. På samme måte bør en for fremtiden være ytterst varsom med å skille ut et slikt sted som egen bykommune. Når det gjelder slike steder som allerede er etablert som egne bykommuner kan det imidlertid være spesielle forhold som gjør det naturlig at byen fortsatt opprettholdes, f. eks. at den har et betydelig folketall.

Selv om hovedlinjene skulle være klare, vil det i mange tilfeller være nødvendig å ta særlige lokale hensyn.

Dersom en liten by ligger i utkanten av en landkommune og ikke vil kunne bli sentrum i denne etter en sammenslutning, kan en måtte søke andre utveier. Kommer en f. eks. til det resultat at byene Langesund og Stathelle, som begge ligger omgitt av Bamble herredskommune, skulle slås sammen med den, ville det neppe oppstå særlige vanskeligheter for Stathelle som ligger midt i hovedtrafikkåren i distriktet, den sørlandske hovedveg, og danner et naturlig sentrum for landkommunen. Men Langesund ville sannsynligvis bli et «anneks». Hvordan en skal forholde seg i slike tilfelle vil bero på forholdene. Dreier det seg om en meget liten bykommune som det ikke under noen omstendigheter kan bli tale om å opprettholde som egen kommune, synes det ikke annet å gjøre enn å innlemme den i landkommunen, med mindre den er sentrum i et engere distrikt som passende kan skilles ut som egen herredskommune. Gjelder det en by f. eks. av Langesunds størrelse, bør det formentlig overveies å la den fortsette som by, eller la den bli egen herredskommune

sammen med en høvelig del av det område som naturlig sokner til den. Avgjørende for løsningen bør det da være i hvilken utstrekning byen kan antas å ha virkelige byfunksjoner.

Et annet moment som i slike tvilstilfeller bør komme i betraktning er nabokommunens størrelse og økonomiske stilling. Er nabokommunen liten og økonomisk svak, bør dette forhold kunne bli avgjørende for løsningen, idet en må se de to kommuner i sammenheng.

Forholdet kompliseres ytterligere ved at de fleste av de bykommuner hvis eksistensberettigelse synes tvilsom, har for trange grenser og søker utvidelse, jfr. tabellen på s. 76. Skal disse utvidelser gjennomføres, betyr det svekkelse av nabokommunene. Enkelte av disse er såvidt store at de kan tåle en beskjæring, men mange av dem er allerede for små, eller de blir for små om de skal avgi områder som antas tilfredsstillende for byen. En skal nevne noen eksempler: Drøbak (2 032 innbyggere) søker om utvidelse på bekostning av Frogn (2 505 innbyggere). Frogn antas allerede å være i minste laget, og skal det overføres nevneverdig bebygd område til Drøbak, blir den utvilsomt for liten. — Tvedestrand (1 038 innbyggere) søker om utvidelse mot Holt (3 424 innbyggere). Dersom Tvedestrand ved en utvidelse skal komme opp i en rimelig størrelse, vil Holt kommune kunne bli for liten. Dertil kommer at Holt har sitt sentrum og en verdifull tettbebyggelse like inn på bygrensen i en direkte fortsettelse av byen. Skal en her få en hensiktsmessig grense mellom by og land, vil Holt foruten å miste sitt sentrum også miste mange gode og nødvendige skattytere. På den andre siden er Tvedestrand et geografisk og naturlig sentrum for Holt og Dypvåg herredskommuner og for iallfall en del av Flosta herred. Da Dypvåg bare har 2 067 innbyggere, og Tvedestrand iallfall ikke antas å ha fellesfunksjoner vesentlig utenfor de nevnte herreder, synes det i hele arronderingens interesse atskillig som taler for å slå byen og disse herredskommuner sammen til én herredskommune slik som en foran har påpekt ønskeligheten av. — Tilfeller av lignende art har en i forbindelse med søknader fra Kopervik og fra Levanger om byutvidelser.

I slike tilfeller som her er nevnt må en regne med at det i hvert fall fra byenes side, kanskje også fra herredskommunene som frykter for å måtte avgi terreng, vil bli foreslått at byen og herredskommunen blir slått sammen til en bykommune. Av grunner en før har nevnt vil en i sin alminnelighet måtte frarå en slik løsning. Særlig hvis landdistrik-

tet er stort i forhold til den bymessige del av kommunen, vil en slik bykommune neppe få noe økonomisk overskudd til løsning av de rent bymessige oppgaver. Som by betraktet vil da kommunen ha liten eller ingen verdi.

### c. Forskjell i lovgivningen mellom by- og herredskommuner.

I enkelte tilfeller der komiteen har drøftet spørsmålet om sammenslutning av en by og en herredskommune, har byrepresentantene anført at de nødige vil gi slipp på sine «byprivilegier». Men de har ikke kunnet gi klart uttrykk for hva disse rettigheter består i. Forat ikke uklare forestillinger om byenes rettslige stilling skal komplisere spørsmålene, skal komiteen gjøre rede for de viktigste punkter der lovgivningen er forskjellig for by og herred. Men en vil straks slå fast at siden byene mistet sine handelsprivilegier i midten av forrige århundre, har de ikke hatt særrettigheter som kan betegnes som privilegier.

#### *Kommunestyret.*

Kommunestyret er ordnet ved lov om kommunestyre på landet og lov om kommunestyre i byene, begge av 10. juni 1938. Når det er funnet grunn til å gi to lover om kommunalforvaltningen, skyldes det i første rekke at herredskommunene er medlemmer av fylkeskommunen, mens byene ikke står tilsluttet noen kommune av høyere orden. I landkommuneloven er det et særskilt kapittel om fylkeskommunen. — En skal ikke her komme inn på fylkeskommunens organisasjon — som en gjør nærmere rede for i kapittel IX, men bare peke på at den negative begrensning av fylkeskommunens virkeområde innebærer en prinsipiell forskjell mellom herredskommune og bykommune. For de lite bæredyktige herredskommuner representerer systemet med fylkeskommunen muligheten for noenlunde å kunne følge med i utviklingen. For mange av dem kommer da den kommunale virksomhet til å ligge kanskje like meget i det fylkeskommunale som i det primærkommunale plan. Så å si alle oppgaver utover de rent lovbundne kan nemlig i mange av disse kommuner bare løses over fylkeskommunen.

For sterke herredskommuner som selv makter å løse de kommunale oppgaver kan det fortone seg som mindre tilfredsstillende at fylkeskommunen tar hånd om visse oppgaver. Det kan ligge utpreget spesialinteresse i dem for en enkelt eller noen få kommuner, og det kan være flere kommuner som ikke ønsker å delta. Flertallet i fylkestinget er imidlertid her bestemmende. Likevel må en kunne slå

fast at selv om oppgavene for den fylkeskommunale virksomhet ikke behøver å ha den samme interesse for alle herredskommuner innen fylket, så kreves det dog at saken har en betydelig almen interesse. Fylkeskommunens rett går ikke så langt som til å forby herredskommunene å løse oppgaver som fylkeskommunen selv tar opp. Det står vedkommende kommune fritt på egen hånd og for egen regning å løse oppgaven innen sine grenser, men den må også bidra økonomisk til gjennomføring av fylkeskommunens vedtatte plan. En annen sak er det at den tekniske løsning av slike oppgaver ofte må godkjennes av fylkeskommunalt instans, f. eks. plan for skolehus. I en rekke særlover er det dog fastsatt et visst minimum av fylkeskommunalt samarbeid. Dette skal en komme tilbake til under gjennomgåingen nedenfor.

I realiteten betegner vel ikke herredskommunenes tvungne samarbeid over fylkeskommunen noen synderlig større begrensning av disse kommuners selvstendige og praktisk naturlige virkeområde, enn den som faktisk også kan hitføres for bykommunene gjennom tilsynsreglene og tilskuddsordningene. Men teoretisk iallfall er det en prinsipiell forskjell på de to sett kommuner.

For øvrig kan en nevne at etter landkommuneloven fastsettes grensen mellom herredskommuner i alminnelighet av Kongen, etter bykommuneloven kan en bykommunes grenser stort sett ikke endres uten ved lov. Herredskommunens navn fastsettes av Kongen, bykommunens ved lov.

Antall representanter i herredsstyret fastsettes innen visse grenser av fylkestinget, antall representanter i bystyret er ordnet i selve loven etter folketallet.

I herredskommunen velges ordfører for 4 år ad gangen og han kan velges utenom formennene. I by velges ordfører for ett år ad gangen blant formannskapetets medlemmer. I by skjøtter formannskapet de oppgaver som ikke uttrykkelig er forbeholdt bystyret. Herredstyret skjøtter de kommunale anliggender som ikke positivt er lagt til formannskapet, men det er intet til hinder for at herredsstyret ved vedtekt kan gi formannskapet i det vesentlige samme kompetanse som i byen.

I bykommunen skal det være en eller flere rådmenn hvis ikke bystyret bestemmer det motsatte. I landkommunene er det omvendt, der må det positivt vedtak til om å opprette rådmannstilling.

Fylkesmannens godkjenningsrett er noe forskjellig. I begge tilfeller skal fylkesmannen påse at vedtaket er i samsvar med lov eller vedtekt gitt i medhold av lov. Når det gjelder vedtak som herredsstyret må gjøre

med  $\frac{2}{3}$  flertall har fylkesmannen imidlertid også en godkjenningsrett. Nekting av godkjenning har dog bare utsettende virkning. Saken må på ny behandles av herredsstyret.

#### Valg.

Såvel etter kommunevalgloven (l. 10. juli 1925) som etter stortingsvalgloven (l. 17. desember 1920) føres manntallet på landet prinsipalt av lensmannen, subsidiært av den som formannskapet med fylkesmannens samtykke bestemmer. I byer med eget kommunestyre føres manntallet ved stortingsvalg av den tjenestemann Kongen bestemmer, ved kommunevalg av den formannskapet bestemmer.

Etter grunnlovens § 57 skal antallet av representanter fra landdistriktene alltid forholde seg til antallet av representanter fra kjøpstedene som to til en. Heri ligger at en by som ikke er betegnet som kjøpstad (ladested med eller uten eget kommunestyre) velger stortingsmenn sammen med herredene i vedkommende fylke.

I fylkene er det fylkesutvalget som danner distriktsvalgstyret, i kjøpstadsdistriktene velger de forskjellige valgstyret etter nærmere regler distriktsvalgstyret for valgdistriktet.

I by er bysekretæren (formannskapssekretæren) utelukket fra valg. I herredskommuner er herredssekretæren (formannskapssekretæren) valgbar til herredsstyret, men kan ikke være medlem av formannskapet.

#### Politi, rettsvesen og offentlig kontroll.

Prinsipielt er det etter politiloven (l. 13. mars 1936) ingen forskjell på politiet i herreds- og bykommune. Bykommunenes utgifter til politiet er imidlertid vesentlig større enn herredskommunenes. Loven bestemmer nemlig i store trekk at kommunene skal yte refusjon til staten på grunnlag av de utgifter de faktisk hadde da loven trådte i kraft og på den tid hadde herredskommunene i alminnelighet ubetydelige utgifter til politiet.

Av politiutgifter som i alle tilfeller bæres av staten uten refusjonsplikt fra kommunen kan nevnes utgifter til kontorlokaler og skrivesaker for politiembetsmenn i landdistriktene.

Etter loven har lensmannen på landet og i de ladesteder hvor det ikke er noen politiembetsmann på stedet, ledelsen av politiet under politimesteren i vedkommende distrikt med mindre departementet bestemmer noe annet. I kjøpstedene har politimesteren alltid den direkte ledelse av politiet, bl. a. av den grunn at et lensmannsdistrikt ikke omfatter kjøpstad (bortsett fra Stavern og Levanger).



Beregningen av kommunenes andel av utgiftene til lensmennenes lønn er forskjellig idet matrikkelskylden brukes som fordelingsgrunnlag for herredenes vedkommende og dessuten dekkes en del av deres utgifter over fylkeskommunen (1. 15. juni 1878). Skatteoppkreving og annen innfordring under skattefogdkassen foregår ved lensmannen i landdistriktene, i kjøpstedene ved andre tjenestemenn. Det kan dog antas andre i lensmanns sted (1. 21. juli 1894 om delvis omordning av det sivile embetsverk § 5).

I landdistrikt er lensmannen namsmann. Noe avgjort skille mellom by og land er det imidlertid ikke idet loven (tvangsfullbyrdesloven av 13. august 1915 § 18) gir adgang til å ansette særskilte namnsmenn foruten i byene hvor det ellers er særskilt påkrevd. For byenes vedkommende kan det dog bestemmes at namsmannens forretninger skal legges til namsretten.

Videre har lensmannen rett og plikt til å gjøre tjeneste som hovedstevnevitne i sitt distrikt. I kjøpsteder ansetter formannskapet hovedstevnevitnet (lov om domstolene av 13. august 1915 § 63). — Etter § 74 i samme lov kan kommunestyret i en kjøpstad med departementets samtykke bestemme at behandlingen av begjæring om fritaking for valg til lagrettemann, domsmann m. v. skal overlates til en nedsatt nemnd.

Etter sportelloven (1. 4. februar 1938) er det noe lavere satser for forkynnelser og tilkalling av vitner i kjøpsteder enn ellers i landet. Lov angående utredsel av de omkostninger som politioppsynet og vaktholdet ved avholdelse av markeder foranlediger (1. 20. august 1842) fastsetter at omkostningene på landet skal utredes av vedkommende fylkeskommune, i kjøpsteder av bykommunen.

Bygningsloven (1. 22. februar 1924) gjelder uten videre i landets byer og i en utstrekning av 200 m utenfor byens grenser (byggebeltet). Vedkommende departement kan imidlertid bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde «for større samlinger av bygninger på landets grunn, samt for strekninger hvor sådanne samlinger begynner å dannes».

Dersom bygningsloven er eller blir gjort gjeldende i del av et herred kan vedkommende departement bestemme at strøket skal utskilles som egen bygningskommune. Dette har en kommet nærmere inn på i det etterstående avsnitt om tettbebyggelser.

Etter bygningsloven kan det i by ikke oppføres trebygninger med mindre det bestemmes noe annet ved vedtekt (murtvang). Trebygninger i by må i tilfelle ikke ha større grunnflate enn 150 m<sup>2</sup>, på landet 250 m<sup>2</sup>.

Brannloven (1. 15. august 1908) gjelder uten videre i byene. Dessuten kan Kongen gjøre loven gjeldende helt eller delvis for byggebeltet og for andre strekninger på landets grunn. Dersom herredsstyret ikke ønsker å overta utgiftene ved et strøks brannvesen eller det av andre grunner finnes hensiktsmessig, kan Kongen bestemme at strøket skal danne egen brannkommune.

Lov om behandling av ildsfarlige gjenstander (3. mai 1871) har forskjellige bestemmelser for lagring, transport og fremstilling av eksplosive stoffer (nitroglyserin, dynamitt, krutt, bensin, gasser, fyrstikker) hvor det skjelnes mellom kjøpstad og ladested på den ene siden og landdistrikt på den andre. Etter § 24 er det imidlertid adgang for Kongen til å utvide de bestemmelser i loven som gjelder kjøp- og ladesteder til i det hele eller for en del å gjelde større samlinger av bygninger på landet. Omvendt kan Kongen fastsette at isolerte deler av en kjøpstads eller et ladesteds grunn skal betraktes som om de tilhørte det tilstøtende landdistrikt.

Kjøttkontroll (1. 9. februar 1940) er ikke påbudt i landkommuner bortsett fra ved offentlig godkjente slaktehus på landet, men derimot i de kjøpsteder og ladesteder med eget kommunestyre som har over 2 000 innbyggere. Etter søknad fra et kommunestyre kan dog departementet bestemme at det skal være slik kontroll også i de øvrige byer eller i et herred eller del av det. — I denne forbindelse kan en nevne at etter lov om foranstaltninger mot smittsomme husdyrsykdommer (1. 14. juli 1894) skal i tilfelle uformuenhet hos eieren visse utgifter dekkes av fylkeskommunen for landdistriktenes vedkommende, i by av bykommunen.

#### Kirkevesenet.

Etter den geistlige lønningslov (1. 14. juli 1897) må en kjøpstadskommune anskaffe og vedlikeholde tjenestebolig for de geistlige embetsmenn som er ansatt der. Det samme gjelder for ladesteder dersom vedkommende embetsmann ikke er eller blir tilstått bolig av det offentlige (staten). På landet er den alminnelige ordning den at eiendommen eies av det offentlige (Opplysningsvesenets fond). Etter en lovendring som nylig trådte i kraft, skal dessuten vedkommende bykommune holde kontorlokale med oppvarming, lys og renhold etter reglene i lønnsregulativet for de menighetsprester i byer som er pålagt å føre kirkebøker og fødselsregister, mens det offentlige (staten) betaler godtgjøring for kontorhold for prester i landskall.

*Skolevesenet.*

Det er særskilte lover for folkeskolen i by og på land (1. 16. juni 1936). Selve oppbyggingen av skolen er forskjellig. Landsskolen er ordnet i skolekretser med et visst lokalt styre, eget tilsyn som har rett til å uttale seg når det gjelder læreransettelser m. v. Barna har krav på undervisning i den krets de bor mens byskolene står mer fritt for så vidt og kan regulere grensene mellom skolene etter forholdene. Departementet kan imidlertid etter søknad fra herredsstyret bestemme at folkeskolen for herredet eller en del av det helt eller delvis skal organiseres etter reglene i byfolkeskoleloven.

Dette influerer imidlertid ikke på reglene om statsbidrag. Etter de nye lønnsbestemmelser for lærerne får også landkommunene nå alt bidrag til lærerlønninger direkte fra staten, men det er forskjellige regler for beregningen av statsbidraget til byskoler og landsskoler. Landkommunene får i alminnelighet 55 % av lønnen beregnet etter 21 ukers lesetid i året gjennomsnittlig for alle klasser. Bykommunene får 30 % av lønnen beregnet for inntil 186 timer om uken for 7 oppadstigende klasser. Tilskuddet kan økes til 85 % for herred og 50 % for by. Prosentsatsene er på grunn av beregningsmåten ikke direkte sammenlignbare, men det er på det rene at statsbidraget til landsskolen er betydelig større enn til byskolen. Det står kommunen fritt for å øke lesetiden, men dette skjer for kommunens regning. Videre er statens bidrag til skolemateriell og skoletannlege noe større til landsskolen enn til byskolen.

Dessuten har en på skolevesenets område den forskjell som gir seg av at byene ikke deltar i fylkeskommunen. Denne skal nemlig gi tilskudd til nybygg eller ombygging av skolehus, tomt m. v. med i det minste  $\frac{2}{3}$  av de første kr. 50 000 og  $\frac{1}{2}$  av de neste kr. 200 000, til leie av skolehus og innbo med  $\frac{1}{2}$  og til læremidler med  $\frac{3}{4}$ . Fylkestinget kan dessuten bestemme at det skal gis tilskudd til visse andre ytelser. Fylket holder vikarkasse for lærerne i fylket og bidrar med minst  $\frac{1}{10}$ .

Lov om framhaldsskoler (1. 8. november 1946) har noe forskjellige regler for kursenes varighet i by og på land, men har et herred høve til å ordne folkeskolen etter byskoleloven kan det også ordne framhaldsskolen som i byene. Også statens tilskuddsatser er forskjellige, bl. a. dekker staten  $\frac{3}{4}$  av lærerlønningene på landet mens den i bykommunene dekker  $\frac{1}{3}$ .

Utgiftene til undervisning m. v. av uformulerte døde, blinde og åndssvake barn dekkes av bykommunen dersom vedkommendes hjemstavnskommune er en by,

for øvrig av fylkeskommunen som dog har adgang til å kreve  $\frac{1}{3}$  refusjon av vedkommende herredskommune (1. 4. juni 1915).

Også utgiftene til ubemidlede v an f ø r e s undervisning m. m. utredes for herredenes vedkommende av fylkeskommunen (1. 19. juni 1936). Staten yter  $\frac{4}{10}$  refusjon både til by- og fylkeskommunene og refusjonen kan økes til  $\frac{8}{10}$ .

Lærningeloven (lov om lærlinger i håndverk, industri, handel og kontorarbeid av 14. juli 1950) som ennå bare delvis er trådt i kraft, skal gjelde i rikets kjøpsteder og for håndverk og industri dessuten i de ladesteder og herreder eller deler av herreder hvor håndverksloven gjelder ved lovens ikrafttreden.

Kongen kan imidlertid unnta fra loven kommuner i Finnmark som vil komme inn under loven etter første ledd. Videre kan Kongen bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for kommuner som ikke kommer inn under første ledd eller hvor loven bare delvis gjelder etter første ledd.

Når det gjelder skoleboksamlinger (1. 12. desember 1947) er bidragene forskjellige. Loven bestemmer at det i hver folkeskole på landet skal være en skoleboksamling for barna og staten yter tilskudd til den. Dersom Stortinget gir bevilgning kan departementet også gi tilskudd til skoleboksamlinger ved folkeskolen i bykommuner med under 4 000 innbyggere der folkeboksamlingen ikke har tilfredsstillende ungdomsavdeling. Skoleboksamlinger i by med over 4 000 innbyggere får overhode ikke statsbidrag.

*Forsorgsvesen og trygder.*

Etter forsorgsloven (1. 19. mai 1900) skal det i forsorgsstyret i byene også delta en tjenestemann oppnevnt av Kongen eller den han bemyndiger.

Lov om alderstrygd (1. 16. juli 1936) fastsetter høyere minstepensjoner i byen enn på landet. Kommunestyrene kan forhøye pensjonene, men refusjonen fra staten og aldersfondet ( $\frac{7}{8}$ ) skjer bare på grunnlag av minstepensjonssatsene slik at kommunene i tilfelle må bære hele det overskytende alene.

Etter midlertidig lov av 16. juli 1936 yter staten hjelp til blinde og v an f ø r e etter forskjellige satser ettersom vedkommende er bosatt i en by eller på landet.

På samme måte er det med de minstesatser for bidrag til moren og til barnet som er fastsatt i lov nr. 3 av 10. april 1915. Disse satser kan dog reguleres opp eller ned etter vedtak av kommunestyret med godkjenning av fylkesutvalget, for byene av fylkesmannen.

*Helsevesenet.*

Som tidligere nevnt er landet delt inn i legedistrikter som består av «en by eller av ett eller flere herreder med eller uten en eller flere mindre byer». De større byer som danner egne legedistrikter har stadsleger eller stadsfysici og bykommunene bidrar på forskjellig grunnlag til deres avlønning. I legedistrikter som består av ett eller flere herreder med eller uten en eller flere mindre byer er tilsatt en distriktslege. Staten utreder hele distriktslegens lønn også om legedistriktet omfatter en eller flere mindre byer.

I hvert fylke (Oslo og Bergen unntatt) skal det være en fylkeslege som har det overordnede tilsyn med fylkets medisinal- og sunnhetsvesen. Denne bestemmelse gjelder dog ikke de byer i fylket som har eget stadsfysikat, her har stadsfysikus dette overtilsyn.

Etter jordmorloven (l. 19. desember 1898) dekker fylkeskommunen en del av lønnen til jordmor i landdistrikt.

Den som vil drive som sykegymnast eller massør i by (uten å være norsk lege) må ha godkjenning av helserådet. Det samme gjelder i herred dersom herredsstyret med Kongens godkjenning gjør vedtak om det (l. 19. juni 1936).

Helserådets sammensetning er noe forskjellig i by og landdistrikt (l. 16. mai 1860).

Samme lov fastsetter for øvrig at utgiftene til foranstaltninger mot smittsomme og epidemiske sykdommer stort sett skal bæres av fylkeskommunen for landdistriktenes vedkommende mens byene dekker sine utgifter selv.

Det samme er tilfelle med utgiftene ved ubemidlede tuberkuløses innlegging på sykehus og forpleining utenfor hjemmet (l. 8. mai 1900). Staten yter 4/10 refusjon for slike utgifter og refusjonen kan etter loven forhøyes til 8/10. Videre må bykommunen, eventuelt fylkeskommunen, dekke ubemidlede nødvendige utgifter i forbindelse med frammøte ved miljø- og kontrollundersøkelser, skyssgodtgjøring ved vaksinasjonsreiser etter lov av 19. april 1851 og visse utgifter etter lov av 12. desember 1947 om skjerm-billedfotografering og lov av s. d. om tuberkulinprøving og vaksinasjon mot tuberkulose.

Også for sinnsyke har en den regel (l. 5. juni 1925) at utgiftene ved behandling og forpleining skal dekkes av bykommunen dersom vedkommende er ubemidlet og har hjemstavn i byen. For landdistriktenes vedkommende dekkes disse utgifter av den fylkeskommune hvor hjemstavnskommunen ligger. Staten refunderer 4/10 av slike utgifter og kan etter loven forhøye refusjonen til 8/10.

Staten dekker utgiftene til anstalter og

hjem for epileptikere (l. 28. juli 1949), men den kan kreve 6/10 av sine utgifter i henhold til loven av den bykommune hvor den syke har sin hjemstavn eller — hvis hjemstavnskommunen er et herred — av fylkeskommunen. Staten kan på tilsvarende måte kreve refusjon for sine utgifter i henhold til lov av s. d. om hjem som mottar åns s v a k e til pleie, vern og opplæring.

Folketannrøkten skal være satt i verk i hele landet senest 1. juli 1965 (l. 28. juli 1949). Gjennomføringen og ledelsen av folketannrøkten hører under fylkeskommunen og ordningen kan også omfatte bykommuner innen fylket. Et tannlegedistrikt kan dog bestå av en enkelt by og vedkommende bykommune treffer da bestemmelse om gjennomføringen og ledelsen. Til disse siste yter staten et tilskudd på 30 % av lønnsutgiftene til folketannrøkten. Til fylkeskommunene yter staten 60 % av disse utgifter og av utgiftene til fylkestannlegens skyssgodtgjøring. Når Stortinget har gitt bevilgning, kan tilskuddet økes til 80 % av fylkeskommunenes og 40 % av bykommunenes lønnsutgifter til folketannrøkten. Til fylkeskommuner kan staten dessuten yte et engangstilskudd til anskaffelse av klinikkutstyr. De kommuner som hører under folketannrøkten i vedkommende fylke skal betale fylkeskommunen kr. 5.— årlig for hver person i kommunen som har adgang til fri behandling. Fylkets nettoutgifter etter at kommunenes og statens bidrag er trukket fra, fordeles mellom fylket og bykommunen(e) etter tallet på dem som har adgang til fri behandling i folketannrøkten.

*Vegvesenet.*

Vegloven (av 21. juni 1912) omhandler veger på landet. Den fastsetter bl. a. retningslinjer for vegenes inndeling. Offentlige veger på landet deles i 2 slags: hovedveger og bygdeveger. De viktigste hovedveger er overtatt til vedlikehold av staten, som riksveger. Utgiftene hertil forutsettes dekket av vegavgifter. De øvrige hovedveger forutsetter loven at fylket holder vedlike. Vedlikehold av bygdeveger er pålagt herredene, men det er åpnet adgang til å overføre også dette vedlikehold på fylket. Det er gjort i 4 fylker (Troms, Telemark, Nordland og Aust-Agder), og et fylke (Oppland) har gjort vedtak om at fylket skal overta vedlikeholdet også av bygdeveger fra 1. juli 1952.

Anlegg av nye — og ombygging av eldre hovedveger og bru er utføres av staten med eller uten distriktsbidrag (fri grunn, gjerdehold og kontant bidrag). Stortinget fastsetter bidragets størrelse for hvert enkelt arbeid.

Bygdeveger bygges vanligvis etter initiativ fra vedkommende herred med eller uten bidrag fra stat og/eller fylke.

Etter en oversikt utarbeidet av Vegdirektoratets statistiske kontor fordeler utgiftene til vedlikehold og anlegg i 1949—50 seg slik som vist nedenfor på stat, fylke og herreder:

*Vedlikehold av veger.*

	Staten %	Fylke %	Herred %
Riksveger .....	100	0	0
Andre hovedveger ..	16,3	74,0	9,7
Bygdeveger .....	13,0	10,0	77,0

*Anlegg av veger.*

	Staten %	Fylke %	Herred %
Hovedveger .....	81,5	11,5	7,0
Bygdeveger .....	27,3	17,3	55,4

Av statens tilskudd til landdistriktenes vegvesen er opplyst at i fylkene sammenlagt er brukt 1 000 000 kr. til anlegg av veger. Det foreligger imidlertid ikke spesifikasjon, hvorfor dette beløp ikke er kommet staten tilgode ved beregning av statens andel.

Bykommuner bestrider alle utgifter til anlegg og vedlikehold av gater. Staten yter 8 % av vegavgiftene, som bidrag til byenes vedlikehold. Etter de oppgaver som forelå ved utarbeidelsen av ny fordeling i 1948, dekket byenes andel av vegavgiftene henimot halvparten av byenes vedlikeholdsutgifter regnet under ett for hele landet, noe mindre enn halvparten for Oslo, og noe mer i gjennomsnitt for de andre byer. Siden har vel utgiftene steget sterkere enn byenes del av vegavgiftene.

I de tilfelle hvor det fra et landdistrikt fører offentlig veg inn i en by, påligger det dessuten vedkommende by som en lovbestemt plikt å vedlikeholde slike veger (gater) med bruer innen byen på tilfredsstillende måte for gjennomgangstrafikken (bygningens § 154). I rent ekstraordinære tilfelle kan dog en by etter vedtak av Stortinget få bidrag av staten til bygging av viktig gjennomgangsgate. Staten har ofte deltatt i utgifter til bygging av større bruer i viktige gjennomgangsgater.

Vegloven fastlegger også i hovedtrekk vegvesenets administrasjon. Retningslinjene for forvaltningen av statens veger trekkes av Samferdselsdepartementet. For øvrige offentlige veger innehar fylkesvegstyret denne myndighet. Den daglige driftsledelse med

anlegg og vedlikehold av offentlige veger er tillagt vegsjefen i vedkommende fylke. Etter hvert er dog for de største landkommuners vedkommende skjedd avvikelser i dette, etter at disse har fått sine egne tekniske etater og bygningsloven er gjort helt eller delvis gjeldende. Bygningsloven kan gjøres gjeldende i landdistrikt. Veglovens myndighetsområde når det gjelder by er begrenset til de forhold som er omhandlet i paragrafene 37, 68, 78.

Det er bygningslovens bestemmelser om regulering av gater, tvangservervelse av grunn, refusjon fra grunneierne osv. som kommer til anvendelse når gater skal opparbeides i by. I landdistrikter blir i alminnelighet veglovens bestemmelser brukt. Disse er vesentlig forskjellig på mange punkter, håndheves av andre myndigheter og nytter andre rettsmidler enn bestemt i bygningsloven.

*Havnevesenet.*

Lov om havnevesenet (l. 24. juni 1933) gjelder for «alle norske havner og farvann», men den skiller mellom havn i kjøpsteder og ladesteder med eget kommunestyre og havn «utenom byene». Av disse siste er det to slags, nemlig med og uten eget havnestyre. De havner som ikke hører under noe havnestyre står under tilsyn og bestyrelse av overloosen i distriktet.

Det havneområde som er underlagt et havnestyre kalles havnedistrikt. Ettersom dette havnedistrikt ligger i eller utenom by velges havnestyret forskjellig. I landdistrikt oppnevnes ett medlem av departementet. I by er rådmann og politimester selvskrevne medlemmer.

Grensene for havnedistrikt i by fastsettes ved lov, i landkommune av vedkommende departement.

Ellers er det prinsipielt sett ikke noen vesentlig forskjell på havn med havnestyre i by og på land. Men det er den faktiske forskjell at en by unntaksfritt enten ifølge «alders tids bruk» eller ved lov har eget havnedistrikt, og at dette regelmessig også strekker seg utenom byens grenser og inn i nabokommunen(e), mens det er sjelden landkommune har opprettet eget havnedistrikt. Loven forutsetter at byhavnedistrikt kan omfatte «større eller mindre deler av landkommuner». Er således et område i landkommune underlagt byhavnedistriktet, kan departementet ikke her opprette eget havnedistrikt for landkommunen. På den andre siden kan landkommunen da kreve seg representert i byens havnestyre. I herred kan det — i motsetning til i by — være flere distrikter og tilsvarende flere havnestyre. Havnestyre i en by har større

selvstendig myndighet når det gjelder all slags anlegg i havneområdet enn havnestyre i landkommune. I de siste må alle slike anlegg forelegges havnedirektøren til godkjenning.

Havnebudsjettene vedtas av vedkommende by- eller herredstyre, og kommunen er ansvarlig for underskudd som ikke dekkes av havnekassens egne inntekter. Bykommune er således også ansvarlig for område innen havnedistrikt som ligger i nabokommune.

#### Næringsvirksomhet.

Lov om handelsnæring (l. 8. mars 1936) gjelder på samme måte i by og på land, og det fundamentale skille i næringsmessig henseende mellom by og land som handelslovgivningen tidligere betegnet, er helt bortfalt. Børs kan dog bare opprettes i «rikets byer» (l. 19. juni 1931). I by skal det være vedtekt om utsalgsstedenes lukningstid, i landdistrikt kan herredsstyret fastsette slik vedtekt (l. 25. juli 1913).

Lov om håndverksnæring (l. 25. juli 1913) gjelder i rikets kjøpsteder. Den skal også gjelde i ladested med mindre Kongen etter søknad fra ladestedets kommunestyre bestemmer noe annet. Etter søknad fra et herredstyre kan Kongen fastsette at loven skal gjelde i herred eller deler av det. — Er loven ikke gjort gjeldende betyr ikke dette at håndverksdrift ikke kan utøves i kommunen, men at slik virksomhet kan utøves uten at vedkommende må ha næringsbrev.

Etter lov om innførsel og omsetning av brennevin, vin, fruktvin, mjød og øl (l. 5. april 1926) kan salg og skjenking av brennevin ikke finne sted i landkommune eller i by med mindre enn 4 000 innbyggere. Folkeavstemning om adgang for kommunestyret til å bevilge brennevinsrettigheter kan følgelig bare finne sted i byer med minst 4 000 innbyggere.

Jordloven (l. 22. juni 1928) som inneholder bestemmelser om plikt for kommunen til å skaffe jord, skog m. v. til bygdefolk, om tvungen avståing av slike herligheter og om vern av dyrket mark m. v. vil etter sin art hovedsakelig få anvendelse i landkommuner. Kongen kan imidlertid bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i by. I så fall bæres utgiftene ved lovens anvendelse med  $\frac{1}{2}$  av staten og  $\frac{1}{2}$  av bykommunen. For herredenes vedkommende dekker staten den samme andel, men dessuten bærer fylkeskommunen en del av utgiftene, således  $\frac{1}{4}$  av utgiftene ved jordstyrets virksomhet. — I denne forbindelse kan en nevne at lov om jords fredning (l. 16. mai 1860) etter § 42 også er anvendelig i kjøpstad.

Også skogvernloven (lov 12. februar 1932) som instituerer herredsskogråd, skogoppsynsmenn (herredsskogmestre) og overoppsyn for fylket og som har bestemmelser om omfanget av avvirking, om kulturplikt, om verneskog m. v., vil etter sin art først og fremst få anvendelse i herredskommunene. Men Kongen kan bestemme at loven skal gjelde i by og han kan gi nærmere forskrifter for lovens tillempling, herunder også i hvilken utstrekning byen skal være med å bære utgiftene vedrørende fylkesskogfunksjonærene.

Matrikkelloven (lov 17. august 1818) gjelder bare jord på landet. Det samme er tilfelle med odelsoven (lov 26. september 1821).

#### Skattevesenet.

Det er gitt særskilte skattelover for by og land (lov 19. august 1911). Bestemmelsene om fylkesskatten skiller landsskatte-loven mest iøynefallende ut fra byskatte-loven. Det beløp som skal tilveiebringes som skatt til fylkeskommunen utskrives dels på de faste eiendommer i fylkets herreder (matrikkelskatt), dels på herredene som utreder sine andeler som andre kommunale utgifter. Etter at matrikkelskatten er fratrukket det samlede skattebeløp, blir resten fordelt på herredene av fylkestinget etter regler som skatteloven fastsetter.

En annen vesentlig forskjell er beregningen av eiendomsskatten. I byene fastsettes eiendommenes skatteverdi ved taksering som revideres hvert 10. år. Eiendomsskatten lignedes ut med fra kr. 2.— til kr. 7.— pr. 1 000 kroners takstverdi etter bystyrets bestemmelser. — Eiendomsskatten i herredene skrives ut på de matrikulerte eiendommer etter deres skyld og på verker og bruk. Skatten kan ikke overstige kr. 4.— pr. skyldmark (den foran nevnte eiendomsskatt til fylkeskommunen utskrives regelmessig med fra kr. 2.— til kr. 5.— pr. skyldmark). Da den gamle skyldsetting av landeiendommer andrar til helt ubetydelige beløp etter nåtidens beskatning, for alminnelige bruk bare noen få skyldmark, blir eiendomsskatten i landdistrikt nokså betydningsløs i sammenligning med den tilsvarende skatt i byene.

Reglene for skatt av formue og inntekt er i det store og hele de samme i de to lover. Byskatte-loven inneholder dog ikke bestemmelser om ligning av jordbruk og skog svarende til reglene i landsskatte-lovens §§ 46 og 48. En har her bestemmelsene om at inntekten av gårdsbruk kan fastsettes til en viss prosent av den antatte verdi og at inntekten av skog prinsipielt fastsettes på denne måte.

— Dessuten kan nevnes at de av statens eierdommer som ikke er organisert som egne rettssubjekt svarer kommuneskatt på landet, men ikke i byene.

#### Andre bestemmelser.

Når det gjelder sammensettingen av fylkeskattestyret (landsskattelovens § 97), fylkesforsyningnemnda (lov nr. 6 av 9. juni 1939 § 2) og fylkets samferdselsnemnd (lov nr. 6 av 11. juli 1947 § 3) blir i alle tilfelle en del av representantene valgt av fylkestinget eller fylkesutvalget mens byene velger sine representanter selv.

Lov om tvungen avståing av husrom (lov av 25. mai 1917) gjelder for byene, men Kongen kan etter søknad fra herredsstyret gjøre loven gjeldende i herred eller del av det.

Det fins ellers i lovgivningen spredte bestemmelser som innebærer en forskjell mellom by- og herredskommunene. De er imidlertid av så vidt liten praktisk betydning at en ikke finner grunn til å ta dem med her.

Gjennomgåingen foran bekrefter etter komiteens mening det en innledningsvis nevnte at siden byene for ca. 100 år siden mistet sine handelsprivilegier, har de ikke hatt særrettigheter som kan betegnes som privilegier. Ser en nemlig bort fra den forskjell som gir seg av at bykommunene står utenfor fylkeskommunen og fra de lover som riktignok bare gjelder i det ene sett primærkommuner uten videre, men som etter søknad o. l. kan gjøres gjeldende også i kommuner av den andre kategori, er det ikke meget som gjenstår som kan sies å være noen forskjell av betydning mellom land og by. I alle tilfelle foreligger det etter lovgivningen ikke noe som kan utlegges som privilegier for byene. Den forskjell som fins og som har en økonomisk virkning går oftest i favør av herredskommunene, en henviser således til det som er sagt foran om f. eks. kommunenes utgifter til politiet, vegvesenet og de geistlige embetsmenns tjenestebolig og kontorhold, og om statens tilskudd til lærerlønn m. v. i folke- og framholdsskolen og til skoleboksamlinger og folketannrøkt.

Etter gjennomgåingen av det lovstoff som foreligger vil komiteen for øvrig ha uttalt at uansett om en opprettholder byenes status i kommunal henseende, synes meget å kunne vinnes ved å forenkle lovstoffet ved gjennomføring av felles lover for de to sett primærkommuner.

Som en har pekt på foran er det på enkelte områder en viss forskjell mellom by- og landkommuner og denne forskjell reiser en del spørsmål ved sammenslutning av en bykommune og en eller flere herredskommuner til en herredskommune. Som nevnt har f. eks. formannskapene i herredskommunene en mer begrenset kompetanse enn i byene. Det er imidlertid etter komiteens mening meget som taler for at formannskapet i en slik ny herredskommune bør få samme kompetanse som i byene. Det kan for øvrig være et spørsmål om ikke landsformannskapene i det hele tatt bør få en kompetanse som faller sammen med byenes, men med rett for herredsstyret til ved særskilt vedtak å begrense denne myndighet dersom det måtte ønske det.

Byenes havnestyre bør i en slik ny herredskommune få fortsette sin virksomhet som før, noe det er full anledning til etter havneloven selv om styrets sammensetting m. v. blir endret en del, jfr. det som er sagt foran.

Når det gjelder de sosiale ytelser kan det oppstå vanskeligheter dersom de sammensluttede kommuner har hatt forskjellige satser. Det er meget som taler for at en i et slikt tilfelle i størst mulig utstrekning søker å unngå reduksjon av ytelsene. De nåværende alderstrygdberettigede f. eks. bør ha et rimelig krav på ikke å gå ned i standard. Dette bør det tas standpunkt til i sammenslutningsdekretet. Når det gjelder alderstrygden kommer for øvrig det til at staten yter større refusjon til byene enn til herredene idet refusjonen skjer på grunnlag av minstepensjoner som er høyere i byene. Dersom en etter sammenslutningen opprettholder de gjeldende satser for de nåværende alderstrygdberettigede i den tidligere by, synes det rimelig at staten for disse pensjoners vedkommende yter refusjon etter samme satser som før. For øvrig antar en at spørsmålet etter hvert vil få mindre betydning idet utviklingen nå går i retning av en tilnærming mellom de to minstesatser.

I forbindelse med spørsmålet om en sammenslutning av en by og en eller flere herredskommuner til én herredskommune må en for øvrig regne med at det vil bli påberopt en rekke forhold mot en slik ordning som ved en nærmere undersøkelse ikke har sammenheng med kommunens status som bykommune. En kan f. eks. nevne retten til registrering av ruteskip som er betinget av at det er tollstasjon på stedet. Om en slik stasjon skal plaseres på et sted er imidlertid ikke avhengig av at stedet har bystatus, men om trafikkforholdene, stedets størrelse m. v. tilsier det. Det samme gjelder for ordning av politi- og rettsvesen, post, telegraf o. l.

#### d. Tettbebyggelsene.

Når en by går opp i en herredskommune, oppstår spørsmålet om det er nødvendig å treffe ekstraordinære foranstaltninger til sikring av den tidligere bykommunes særlige behov, f. eks. bevilgninger til gater, fortau, belysning, vann, kloakk, brannvern osv.

Spørsmålet er ikke begrepsforskjellig fra det som har foreligget og som til dels ennå melder seg i herredskommuner med større tettbebyggelser, men det kan være gradsforskjellig, kanskje ikke minst fordi byen har ført et uavhengig liv — og vennet seg til visse bestemte kommunale ytelser som ikke er alminnelige i herredskommunene.

Spørsmålet er vanskelig, kanskje spesielt i en overgangstid. Men generelt må en kunne slå fast at forholdene jevnt over har utviklet seg til en dyp og alminnelig erkjennelse av det positive gjensidighetsforhold mellom tettbebyggelsen og den spredte landbebyggelse. I landdistriktene er det en voksende forståelse av at næringenes utvikling og den kommunale økonomi krever sterkt utbygde sentra. Disse sentra oppfattes — og etter komiteens mening med rette — som nødvendige både for en konkurransedyktig produksjons- og omsetningsvirksomhet, og de gir det beste grunnlag for å bevare for distriktet den høyt kvalifiserte arbeidskraft som ellers søker videre ut.

Komiteen anser det viktig at denne erkjennelse av gjensidig avhengighet og derved samhörighet styrkes, og en antar at det best kan skje ved at problemene kan gjennomdrøftes i sin fulle bredde og løses under felles ansvar av distriktenes tillitsmenn sammen. Av den grunn og fordi en oppdeling av distriktet i administrative undergrupper gir spiregrunnlag for blokkdannelser og motsetningsforhold og dermed krafttap, mener komiteen at en bare i unntakstilfeller bør treffe særlige tiltak til sikring av den enkelte dels spesielle behov, selv om vedkommende del måtte ha det minste representanttall i herredsstyret. Slike spesialrådgerder fra statens side vil lett kunne avgrense uheldig den alminnelige ansvarsfølelse og forkrøble perspektivene.

Ut fra dette resonnement er bestemmelsene om den soknedelte forvaltning nettopp opphevet hos oss, og i prinsippet likeledes retten til spesiell representasjon for de gamle soknekommuneenheter i herredsstyret. I forholdet til byen og de andre tettbebyggelser kan en nok si at de samme garantier for riktig disponering ikke foreligger, for så vidt som befolkningen i tettbebyggelsen og i de spredt bebygde strøk ikke har så inngående kjennskap til hverandres næringer og livsforhold som i en jevnt, spredt bebygd kommune (som før hadde flere sokn). Men denne

innvending synes under våre forhold i dag å ha betinget reell betydning, og den synes ikke uten videre å kunne tas til inntekt ensidig for den ene gruppe av innbyggere i kommunen.

I forholdet til en by eller annen tettbebyggelse som blir sentrum i herredskommunen, antar komiteen at det ikke kan oppstå videre fare for overgrep. I hvert fall vil dette ikke så lett bli tilfelle hvor byen slås sammen med flere herredskommuner slik som foran foreslått. En tør til støtte for denne antakelse vise til det betydelige antall bygningskommuner som er opphevet i de senere år, og som blir omhandlet nærmere i det etterfølgende. En ser denne tendens som praktisk utslag av landdistriktenes syn på verdien av å få bygd ut sine sentra. Annerledes kan nok forholdene tenkes å bli hvor byen som nedlegges ikke kan bli «sentrum» i herredskommunen. Her synes muligheten større for at de disposisjoner som treffes til det felles beste kan komme til — direkte eller indirekte — å belaste det gamle bysamfunn unødig sterkt. Kanskje er faren for dette størst i den første omstillingstid. Under slike forhold kan det være rimelig at det i forbindelse med sammenslutningen treffes særlige tiltak til å trygge tettbebyggelsen. Forholdstallsvalgordningen byr ellers de konsentrerte bebyggelser særlige muligheter til sikring av en fyldig representasjon i herredsstyret. For positive herredsstyrevedtaks vedkommende har en dessuten ankerettsregelen i kommunestyrelovens § 17, og statens alminnelige tilsynsrett- og plikt etter kommunestyrelovens kap. 8 antas likeledes å gi en viss garanti mot overgrep.

#### *Bygningskommunene.*

En utveg som det i denne forbindelse kan bli tale om å benytte seg av er bygningskommuneinstitusjonen — eventuelt i en noe endret form.

Etter lov av 22. februar 1924 om bygningskommuner kan vedkommende departement bestemme at en del av et herred skal være egen bygningskommune. Det blir gjort når herredsstyret nekter å betale de utgifter som er en følge av at bygningsloven er gjort gjeldende for et tettbebygd område, eller når en for øvrig finner det urimelig at hele herredet belastes med slike utgifter. For tiden har vi omkring 70 særskilte bygningskommuner, men antallet er stadig synkende. Det skyldes som før nevnt vesentlig den mer alminnelige interesse for tettbebyggelsens utvikling, i noen grad kanskje forskyvning i representasjonsforholdet i herredsstyret. I alt er 26 bygningskommuner etter hvert opphevet.

Bygningskommunens saker administreres av et styre på 5 medlemmer som velges av huseierne. Styret kan utlikne på huseierne de utgifter som påløper i medhold av bygningsloven og utgifter til belysning, gaterenhold, anlegg av kloakker, vannverk, elektrisitettsverk og brygge og videre til lønning av en av helsedirektoratet antatt lege. Utgiftene utlignes på grunnlag av bygningenes branntakst. Er bygningene ikke forsikret i Norges Brannkasse, skal de på bygningskommunens bekostning verdsettes på den måte som er bestemt i lov om Norges Brannkasse.

Det har fra tid til annen vært reist kritikk i anledning de regler som gjelder for bygningskommunene, og det har vært fremsatt reformforslag.

I en innstilling av 1919 foreslo bygningslovkomiteen en rekke endringer i bygningskommunenes rettslige stilling, og kommunebetegnelsen endret til herredsby. Den foreslo at styret skulle velges av alle innbyggere med kommunal stemmerett i herredsbyen, at den skulle ha eget helseråd, at styret med departementets samtykke skulle kunne bevilge utgifter til alle slags kommunale formål, at utgiftene skulle fordeles med en halvpart på fast eiendom taksert etter byskatteloven og en halvpart på herredet i den utstrekning det kunne skje uten at herredets utgifter til herredsbyen oversteg inntektene fra den. Hvis ikke dette var tilstrekkelig til å dekke herredsbyens budsjett, skulle det overskytende utlignes på herredsbyens innbyggere etter formue og inntekt.

Arbeidsdepartementet tok i Ot. prp. nr. 30 for 1923 avstand fra komiteens forslag og uttalte bl. a.:

«I motivene er det pekt på at det herved åpnes herredsbyen adgang til å ordne med sitt eget skolevesen. Der er også pekt på ønskeligheten av at en bygningskommune får anledning til å innføre offentlig kjøttkontroll.

Departementet skal hertil bemerke at en bygningskommune i og for seg i kommunalpolitisk og skatterettslig henseende er en anomali som kan virke uheldig for oversikten over vedkommende kommunes økonomiske forhold, og dens virksomhetsområde bør derfor ikke utvides . . . . Man antar at loven nå som tidligere bør innskrenkes til å omfatte særinteresser på bygningsvesenets område og hva dermed står i forbindelse. Foranstaltninger på brannvesenets område kan besluttes av bygningskommunens styre når brannloven er gjort gjeldende for strøket . . . . Har en bygningskommune utviklet seg så langt at dens interesser også på andre områder enn de som er omhandlet i bygnings- og brannlovgivningen, ikke lenger faller sammen med herredets, bør saken formentlig ordnes ved at bygningskommunen utskilles som ladested eller kjøpstad . . . .

Komiteen har forlatt branntaksten som grunnlag for utlikningen . . . .

Departementet finner ikke å kunne anbefale den av komiteen foreslåtte ordning. Det er ikke rimelig i en bygningskommune å legge grunnverdien til grunn for beskatningen. Det er først og fremst huseierne som nyter godt av de foranstaltninger som kan iverksettes av en bygningskommune. Det må her erindres at store arealer innenfor en bygningskommunes grenser ofte i lengere tid kan bli drevet som gårdsbruk og en beskatning av grunnverdien (beregnet etter byskattelovens regler) vil da åpenbart være urimelig.

Av den grunn finner man ikke å kunne anbefale komiteens forslag om at ubebygde eiendommer skal delta i utgiftene og av samme grunn heller ikke at det bygges på eiendommens skattetakster. Branntaksten antas i et forhold som dette å være det riktige grunnlag for likningen. Men selvfølgelig må det sørges for at skatten på dette grunnlag beregnes så rettferdig som mulig.

Hva angår spørsmålet om herredet skal dekke en del av bygningskommunens utgifter, vil det sees av utdraget fra de innkomne uttalelser fra herreds- og bygningskommuner at det herom er sterk meningsforskjell. Bygningsrepresentantskapene har meget sterkt anbefalt en slik ordning . . . . Herredsstyrene derimot har gjennomgående uttalt seg derimot.

Det kan ikke nektes at det for fremme av en bygningskommunes formål, navnlig når man tar hensyn til de større krav som den nye bygningslov vil komme til å stille, spesielt til reguleringsplanenes utformning, ville være av vesentlig betydning for bygningskommunene å kunne i en eller annen form påregne støtte av herredet, som på den annen side også vil kunne lettes i sine utgifter derved at det etableres en særskilt bygningskommune.

Men departementet finner for sitt vedkommende at det ville være helt stridende mot prinsippet om kommunenes selvbeskatningsrett om man innførte en ordning hvorved det ble pålagt et herred å delta i utgiftene til en bygningskommune uten at det ble gitt herredet adgang til på forhånd å øve nogen innflydelse på spørsmålet om vedkommende forføynings iverksettelse. Man finner dette helt avgjørende for spørsmålets løsning, og vil således ikke kunne anbefale komiteens forslag på dette punkt.

Hvor imidlertid herredene lettes i sin virksomhet derved at det etableres særskilte bygningskommuner, og når en bygningskommune iverksetter foranstaltninger som også kommer herredets øvrige innvånere til gode, ville man anse det rimelig at vedkommende herred ydet et bidrag, som da kunne avpasses etter omstendighetene i det foreliggende tilfelle, og som herredet i så fall måtte bevilge på vanlig måte.

Å utligne noen del av utgiftene til en bygningskommune på formue og inntekt innenfor bygningskommunen, ville det formentlig også kunne være spørsmål om. Men i mange tilfelle, spesielt i små bygningskommuner med lite budsjett, ville det derved bli en oppstyking av beskatningen med et vidløftig apparat av beregninger og regnskapshold som neppe ville svare til sin hensikt. Huseierne ville isåfall antagelig også komme til å bære det vesentligste av denne del av skatten, men riktig nok da på et noget annet grunnlag.



«Det ville vel for øvrig også i skattepolitisk henseende være mindre heldig å etablere en særbeskatning til et særlig formål på formue og inntekt ved siden av den alminnelige herredsskatt.»

Norges Brannkasse har flere ganger og senest i brev av 31. mars 1948 til Forsynings- og Gjenreisingsdepartementet hevdet at branntaksten ikke egner seg som utligningsgrunnlag for bygningskommuneskatten og foreslått at en oppgir denne ordning som også medfører ulemper for Brannkassen. Det fremholdes bl. a.:

«En branntakst er ikke alltid uttrykk for den aktuelle forsikringssum, og heller ikke alltid for den riktige forsikringssum, dels kan det være tegnet tilleggsforsikring til branntakstsummen i Brannkassen eller i privat selskap, dels kan branntakstsummen være for gammel og ikke i samsvar med tidens prisnivå. Som grunnlag for skatteutlikningen er branntakstene derfor høyst uensartet. En ny forsikringsform, fullverdiforsikring, som ble innført i 1941, kompliserer også forholdet. Fullverdiforsikring sikrer eieren full erstatning til enhver tid på grunnlag av prisene på skadedagen. Dens utgangspunkt er en branntakst ved forsikringens tegning. Som grunnlag for premieberegningen brukes videre indekstillegg til den opprinnelige branntakst, men disse indeksregulerte beløp er ikke identiske med forsikringssummen, idet denne siste svarer til byggeprisene til enhver tid, med fradrag for bygningens elde og bruk. Etter bygningskommuneloven skulle denne opprinnelige branntakst ved fullverdiforsikring være skattegrunnlag, men i praksis regner bygningskommunen med indekstilleggene etter årlige oppgaver fra lensmennene.

Det vil lett forstås at kombinasjon forsikringssum—skatteutlikningsgrunnlag er meget uheldig for Brannkassen. Lovens hensikt er selvsagt å gi et såvidt mulig ensartet utlikningsgrunnlag, men dette kan ikke lenger sies å være oppnådd. For forsikringstakerne må saken uvegerlig stille seg slik at det ikke lønner seg for dem å forsikre i Brannkassen, eventuelt forsikre tilstrekkelig, og i hvert fall ikke tegne fullverdiforsikring. Resultatet er at Brannkassen på ikke forsikringsmessig basis får en sterk konkurranse fra private selskaper. Dessuten vil en rekke forsikringstakere se en øyeblikkelig fordel i å holde sine bygninger for lavt forsikret, hvilket såvel for vedkommende selv som for samfunnet er forkastelig.»

Norges Brannkasse foreslår at en heller ligger ut på grunnlag av verdien av fast eiendom slik den er fastsatt for utligning av formuesskatt i henhold til landsskattelovens §§ 8, 18 og 37, jfr. § 80. Forslaget er sendt videre til Finansdepartementet.

Fylkesmannen i Bergen og Hordaland har i brev av 2. juni 1947 til Forsynings- og Gjenreisingsdepartementet tatt bygningskommunenes forhold opp til prinsipiell drøfting og antydning at bygningskom-

muneloven bør oppheves. Han mener at en i stedet bør få en endring av landsskatteloven slik at herredene i de områder hvor bygningsloven er gjort gjeldende, får adgang til å ligne ut en form for eiendomsskatt til dekking av disse spesielle utgifter. Han skriver bl. a.:

«Etter byskattelovens kap. 1 er det høve til å skrive ut eiendomsskatt på de faste eiendommer i byen med inntil kr. 7,— på hver 1 000 kroners takstverdi. I bygningskommunene skrives også skatten ut på de faste eiendommers branntakstverdi, eventuelt vanlig takstverdi, men det er i bygningskommuneloven ingen bestemmelse om maksimal skattlegging. Tilsvarende bestemmelse som i byskattelovens kap. 1 har en ikke for landkommunene hvor bygnings- og brannloven er gjort gjeldende. Jeg ser her bort fra bestemmelsen i landsskattelovens § 7, jfr. § 2 om eiendomsskatt på herred og fylke, som er begrenset til skatt på matrikkelen og kun gir forholdsvis minimale skatteinntekter.

Prinsipielt burde det her ikke være noen skilnad, idet ganske små bykommuner, (ladesteder), som f. eks. Åsgårdstrand med ca. 400 innbyggere, kan likne ut eiendomsskatt, mens store landkommuner hvor bygningsloven og brannloven er gjort gjeldende, uten at det er opprettet egen bygnings- og brannkommune, som f. eks. Fana med omlag 20 000 mennesker og med helt byliknende forhold ikke har høve til det. Mere illustrerende er i så måte forholdet med Laksevåg kommune. Selv om den i dag praktisk talt må sees som en del av Bergen og tar del i reguleringsmessige regionalplaner for Bergen og nabokommuner, kan herredet likevel ikke utlikne eiendomsskatt som i byene hvis bygnings- og brannkommunen oppheves.

Den prinsipielle berettigelsen i å oppretteholde denne skilnaden hva angår utskrivning av eiendomsskatt i bykommuner og i landkommuner hvor bygningsloven er gjort gjeldende er vanskelig å skjønne. Det er mulig at det tidligere kunne være frykt for at herredskommunen i tilfelle ville utlikne eiendomsskatt som en del av sine alminnelige inntekter uten å ofre bygningsvesenets anliggende tilsvarende interesse. I dag er imidlertid forholdet i så fall annerledes, idet herredskommunens utgifter til bygnings-, brann- og reguleringsstell o. l. — f. eks. i Fana og Åsane, hvor det ikke er egne bygningskommuner overstiger hva kommunene selv med maksimal eiendomsskatt ville kunne få inn i bygningsdistriktene.

«Også ellers for en heldig utvikling av bygnings- og reguleringsvesenet på landsbygda vil det etter min mening være av stor betydning om en endring som nevnt kunne bli innført. Den nåværende ordning i så måte tror jeg er uheldig og kan virke stagnerende ....»

Den 10. desember 1948 sendte Forsynings- og Gjenreisningsdepartementet forslaget over til Finansdepartementet til uttalelse og anførte bl. a.:

«Grunnen til opprettelse av bygningskommuner er at det i mange tilfelle ville være urimelig om en herredskommune som sådan skulle bære utgiftene ved bygningslovens an-

vendelse i et enkelt strøk i kommunen. Særlig på Vestlandet og i Nord-Norge er det en rekke herreder med enkelte tettbygde, sterkt konsentrerte strøk (strandsteder, fiskevær, «industribyer» o. l.), mens bebyggelsen i herredet for øvrig er spredt.

Så vidt ses mener fylkesmannen i Bergen og Hordaland at han ved sitt forslag er kommet fram til en ordning som på én gang gjør bygningskommunene overflødig og samtidig er uten virkning for de skattytere som bor utenfor strøket. Når en tar i betraktning at bygningskommunenes særlige organisering beror på den omstendighet at det bare er en del av stedets innvånere (huseierne) som bærer hele skattebyrden kan en imidlertid ikke si at forslaget i så henseende betinger noen endring av de allerede bestående forhold. Skattene vil etter fylkesmannens forslag fremdeles i det vesentlige bli lagt på huseierne uten at disse som i en bygningskommune får noen selvbestemmelsesrett. På den annen side vil forslaget medføre at det vil bli et annet utlikningsgrunnlag, jfr. nedennevnte skrivelse av 31. mars 1948 fra Norges Brannkasse.

En har ikke forutsetning for å kunne bedømme forslaget skattepolitiske konsekvenser. Før en går inn på en nærmere drøftelse av sakens realitet har en derfor funnet å burde forelegge forslaget for det ærede departement.

.....  
Spørsmålet om å oppheve bygningskommunene har vært reist flere ganger, men man har ikke funnet noe tilfredsstillende utlikningsgrunnlag til erstatning for bygningskommuneskatten. Kommer man frem til et slikt grunnlag har dette departement ikke noe å bemerke til at ordningen med bygningskommunene faller bort.»

Finansdepartementet har den 9. mars 1949 sendt begge de to foran nevnte forslag til Verdaukskattkomiteen til uttalelse, og i spørsmålet om opphevelse av loven om bygningskommuner har Finansdepartementet bedt om uttalelse fra Kommuneinndelingskomiteen.

I sist nevnte forbindelse bemerkes at bygningskommunene faller utenfor komiteens mandat, og en har for så vidt ikke tilstrekkelig foranledning til å uttale seg om spørsmålet i sin alminnelighet. Som en imidlertid har gitt uttrykk for bl. a. i innstillingen om opphevelse av soknekommunene, er en prinsipielt av det syn at den kommunale forvaltning ikke bør stykkes opp. Av den grunn foreslo en også at alle særkommuner som med hjemmel i landsskattelovens § 133 kunne bli særskilte utligningsdistrikter burde oppheves, noe som nå er gjennomført fra 1. juli 1951.

Etter komiteens mening er det sterke grunner som taler mot å opprettholde en institusjon som bygningskommunen som utfyllende organ i vårt primærkommunale inndelingsystem. Et slikt ledd vil nemlig forstyrre den organiske sammenheng i det som bør utvikles samlet idet en da kommer til å skattlegge

særskilt en del av kommunen — med tilsvarende avlastning av fellesskapet.

På den andre siden antas det utvilsomt at det, spesielt i en overgangstid, kan være vanskelig å finne den nødvendige, alminnelige forståelse i kommunen for tettbebyggelsens spesielle behov. Særlig vil dette kunne være tilfelle der tettbebyggelsen ikke blir det naturlige sentrum i kommunen, og der den før var by.

Komiteen er kommet til det resultat at en her ikke vil kunne følge den rene linje uten fare for betydelige skadevirkninger. En mener derfor at det vil være riktig å innrømme disse strøk visse særlige muligheter til sikring av sine spesielle interesser, selv om en derved i noen grad vil kunne svekke følelsen av full samhörighet innen kommunen.

Men komiteen antar at en av prinsipielle grunner bør søke gjennomføringen av disse særlige oppgaver muligst prinsipielt ved å etablere tilretteleggende organer, slik at en hverken berøver kommunestyret noen del av beskatningsretten eller av bevilgningsretten.

De viktigste oppgaver det her gjelder er, som innledningsvis nevnt, sikring av gateopparbeiding, ordning av vannforsyning og kloakkspørsmålene, elektrisitetsforsyningen og brannvesenet. — Havnevesenet er det spesialbestemmelser for i lov nr. 8 av 24. juni 1933. Denne har bestemmelser om eget styre som sammensettes ut fra særlige hensyn, om at havnevesenets inntekter bare kan brukes til havnens eget beste og at det skal føres særskilt regnskap. Det er dog bystyret (herredsstyret) som vedtar budsjettet og kommunen som er ansvarlig for underskuddet. En antar at denne ordning vil være tilfredsstillende for stedet om byen opphører som egen kommune.

En lignende ordning kunne tenkes for andre inntektsgivende bedrifter som hadde særskilt tilknytning til byen, f. eks. vannverket. En har kommunelovens alminnelige bestemmelser om inntektsgivende bedrifter med eget styre, budsjett og regnskap som kunne tillempe for formålet. Det ville være nødvendig å sikre byen en forholdsvis sterk representasjon i styret. — I den utstrekning disse tiltak før sorterte under spesielle styrever er det da meningen at denne ordning bør fortsette en viss tid. I denne tid bør virksomheten ledes av styret med så vidt uforandret formål for øye, etter budsjetter som styret forbereder, men som kommunestyret vedtar, og i tilfelle salderer.

Til sikring av de av oppgavene som ikke tidligere har sortert under eget styre synes det naturlig på søknad å tillate nedsatt en

særskilt nemnd som i en overgangsperiode kan våke over disse spesielle oppgaver som et rådgivende og forslagsstillende organ for tettbebyggelsen overfor kommunestyret. Komiteen har tro på at en gjennom disse spesielle organer kan hitføre den nødvendige sikkerhet for en riktig og totalt avveiet disponering og mener at tettbebyggelsen om nødvendig bør kunne sikres dette i sammenslutningsdekretet. Eventuelt må den senere kunne bringe anmodning om slike organer inn til avgjørelse av Kongen.

For øvrig bør etatenes medvirkning utnyttes sterkest mulig i forberedelsen av disse saker.

Ellers må det være en forutsetning at det gamle byområde, — eventuelt med organisk naturlige utvidelser — fortsatt underlegges bygningslovens bestemmelser.

Subsidiært og muligens som supplement til den nevnte ordning kunne det bli spørsmål om bygningskommune. Dette spørsmål måtte da vedkommende departement i samsvar med § 1 i lov nr. 1 av 22. februar 1924 ta standpunkt til i det enkelte tilfelle på samme måte som nå. Men komiteen vil i denne forbindelse fremholde at bygningskommunen med sitt nåværende beskatningsgrunnlag ikke selvstendig vil kunne løse tettbebyggelsens spesielle problemer. Inndelingen i herreds- og bykommuner må være den primære inndeling. Den andre kan bare bli utfyllende. Ut fra dette syn som bygger på helhetstanken er ikke komiteen tilbøyelig til å utvide rammen for særkommunenes økonomiske virksomhet. En er tvert imot betenkelig ved å bibeholde ordningen med særskatt for noen del av kommunen.

Noe annet er det at utligningsgrunnlaget som bygningskommunene nå nytter synes å ville bli bedre om en fulgte den foran nevnte antydning fra Norges Brannkasse.

I forbindelse med spørsmålet om bibehold av loven om bygningskommuner — eventuelt å gjøre disse kommuner mer effektive — har komiteen konsultert byråsjef Schulze i kontoret for bygnings- og brannvesen. Han uttalte bl. a.:

«Den erfaring man har hatt med bygningskommunene har vært meget varierende.

Omfatter bygningskommunen for den alt overveiende del kun vanlige våningshus vil beskatningsgrunnlaget og inntekten bli deretter. Etter hvert som kravene om kloakk, vann, belysning og gater kommer i stigende grad vil disse lett kunne overstige en rimelig utlikningsatts. Holder man denne innen rimelige grenser vil man ikke få tilstrekkelige midler inn, skal dette skje kan man på den annen side risikere at bygningskommuneskatten går så meget opp at den vil virke ufor-

holdsmessig tyngende ved siden av den ordinære kommuneskatt. Annerledes vil det være hvor tettbebyggelsen har en eller flere be-drifter som da vil måtte bære en vesentlig del av bygningskommuneskatten, idet bygningskommuneskatten foruten på selve bygningen også utliknes på det faste tilbehør og maskiner.

Erfaringene har vist at bygningskommuneskatten alene ofte ikke er tilstrekkelig til å dekke utgiftene til de voksende krav som ovennevnt. Det er da også meget alminnelig at herredskommunen trer støttende til når det gjelder gjennomføring av større oppgaver innen bygningskommunen som anlegg av kloakk m. m. Denne kommunale støtte skjer ved at herredskommunen enten garanterer lånevedtak fra bygningskommunen, eller yter støtte til budsjettet eller direkte overtar f. eks. utgiftene med gater og kloakk. Det har særlig etter frigjøringen gjort seg gjeldende et visst friksjonsforhold mellom herredskommunene og bygningskommunene, særlig hvor befolkningstettheten er stor også utenom selve bygningskommunen og hvor også kravene om gater, vann og kloakk kommer.

Disse stigende krav fra distrikter utenom bygningskommunen har i en rekke tilfelle ført til at bygningsloven er gjort gjeldende for et langt større område enn bygningskommunen, ofte i hele herredet, og at bygningskommunen er opphevet, slik at herredet overtar utgiftene med bygningsloven for det hele område. Denne utvikling har man særlig sett i de mer tettbygde herreder på Østlandet, f. eks. i Askim, Nedre Eiker (tidligere Mjøndalen og Krokstadelven bygningskommuner), Skedsmo (Lillestrøm bygningskommune), Sem m. v.

Man kan vel si at bygningskommuneskatten ligger gjennomsnittlig på ca. 2 o/oo. Departementet har ansett en skatt på over 4 o/oo for å være høy. Man har riktignok hatt bygningskommuner med skatt på opptil 8 o/oo, denne ble da riktignok også satt under administrasjon.

En tror nok at det i mange tilfelle fremdeles vil være nødvendig å treffe særskilte anordninger av hensyn til tettbebyggelsene i en kommune, særlig i kommuner hvor det, utenom tettbebyggelsen er en meget spredt bebyggelse. Særlig må man vel regne med, hvis de minste byer oppheves og innlemmes i vedkommende landkommune, at innvånerne i de tidligere byområder dog fortsatt vil gjøre krav på særbevilgninger til formål som ligger utenfor hva man kan vente i spredtbebyggelsen. En er imidlertid i tvil om den foreslåtte endring i landsskatteloven vil føre fram. Her reiser seg spørsmålet hvilke tettbebyggelser skal nyte godt av særbeskatning. Bør det kun være steder som før var by eller bygningskommune eller også de steder som er underlagt bygningsloven i form av bygningsdistrikt? Å ta med de sistnevnte områder vil antakelig føre for vidt. Ser man ordningen på lengre sikt må man regne med at man får en bygningslov for hele landet, og dermed ville man faktisk ved den ovennevnte endring i landsskatteloven få adgang til å utlikne eiendomsskatt for hele landet. En anser det utvilsomt at det derfor må fastsettes en begrensning her.

Med de stigende krav og behov i de virkelige tettbebyggelser til regulering, gater,

vann, lys og kloakk m. v. må man anta at en særbeskatning enten i form av bygningskommuneskatt eller en eller annen form for eieendomsskatt neppe alene vil være tilstrekkelig til å dekke utgiftene hermed, hvis man virkelig skal få gjennomført noe effektivt. Man må regne med at det vil bli nødvendig med en eller annen form for støtte fra herredskommunen eller å gi tettbebyggelsen anledning til ved en viss begrensning å skaffe seg inntektskilder utenom den nevnte særskatt.»

Når det gjelder stemmerett i bygningskommunen synes atskillig å tale for at en i tilfelle utvider den til å gjelde alle som, uten hensyn til bolig, har sitt hovederhverv innenfor bygningskommunens grenser og således bidrar til grunnrentens vekst. Vilkarlighet i forholdet til huseierne kan en sikre seg mot gjennom departementets adgang til etter eget skjønn å oppheve bygningskommunen.

Spesialrådgjerdet til sikring mot utslag av overvekt i den motsatte retning synes det også å være et visst behov for, spesielt når tettbebyggelsen er konsentrert, relativt stor og er knyttet særlig godt sammen f. eks. gjennom næringsutøving. Her har en ikke noe

gjeldende spesiallovverk å falle tilbake på, og oversikten kan neppe tenkes å være så fullstendig ved sammenslutningen at en kan få det fremtidig ønskelige med i vedkommende lov. Likevel mener komiteen at en her får risikere en viss utglidning fremfor å uthule hovedregelen og de synsmåter den hviler på. Men faremomentet her gir grunnlag for særlig oppmerksomhet ved arronderingen av den enkelte kommune og en viser derfor til de alminnelige synsmåter komiteen har gitt uttrykk for foran (s. 53).

#### e. Hvordan bør bygrensene trekkes?

Det annet spørsmål som ble reist foran og som en må ta stilling til er:

Svarer bygrensene i dag til tidens krav?

#### *Befolkningsutviklingen i byene og forstadsområdene.*

En gir innledningsvis en oversikt over befolkningsbevegelsen i landets herreder og byer fra 1769 til 1946. Tallene er tatt fra første hefte av folketellingsstatistikken 1946.

Folketellingsår	Hjemmehørende folkemengde			Prosent	
	Riket	Bygder	Byer	Bygder	Byer
1769.....	723 618	658 871	64 747	91,1	8,9
1801.....	883 353	805 808	77 545	91,2	8,8
1815.....	885 431	798 827	86 604	90,2	9,8
1825.....	1 051 318	937 120	114 198	89,1	10,9
1835.....	1 194 827	1 065 825	129 002	89,2	10,8
1845.....	1 328 378	1 166 503	161 875	87,8	12,2
1855.....	1 490 047	1 292 232	197 815	86,7	13,3
1865.....	1 701 756	1 435 464	266 292	84,4	15,6
1875.....	1 813 424	1 481 026	332 398	81,7	18,3
1890.....	2 000 917	1 526 788	474 129	76,3	23,7
1900.....	2 239 880	1 612 230	627 650	72,0	28,0
1910.....	2 391 782	1 702 554	689 228	71,2	28,8
1920.....	2 649 775	1 864 371	785 404	70,4	29,6
1930.....	2 814 194	2 013 680	800 514	71,5	28,5
1946 <sup>1)</sup> .....	3 156 950	2 272 853	884 097	72,0	28,0

<sup>1)</sup> Det tidligere Aker herred er regnet til bygdene.

Bortsett fra periodene 1769—1801 og fra 1825—1835 har folketallet økt sterkere i byene enn i herredene helt frem til 1920. Senere har landdistriktene hatt den største folketilvekst.

Det er ellers å merke at den ubetydelige øking vi fikk i byenes folketall i 1920—30-årene praktisk talt i sin helhet skyldes byutvidelser (Sarpsborg, Gjøvik, Horten, Kristiansund, Mandal, Stavanger, Moss, Bergen, Ålesund og Namsos) og opprettelsen av byene Mo og Brønnøysund. Av økingen i tidsrom-

met 1930—1946 refererer om lag 1 100 seg til overføring fra herred til by ved opprettelsen av Stavern bykommune og ca. 18 400 ved utvidelse av bl. a. Halden, Moss, Hamar, Hønefoss, Holmestrand, Larvik, Flekkefjord, Steinkjer, Mosjøen og Bodø. På den andre siden er i denne periode Hølen og Sogndal med til sammen 610 innbyggere ført over til landdistriktet.

En gir videre en oversikt som i prosent viser befolkningsutviklingen i de større byer i de senere perioder.

	Etter grensene i 1920			I 1930	I 1946
	1890—1900	1900—10	1910—20	1920—30	1930—46
Oslo .....	50,5	6,2	6,9	÷ 2,1	13,1
Bergen <sup>1)2)</sup> .....	33,4	9,6	8,4	5,5	12,3
Trondheim <sup>1)</sup> .....	30,9	18,7	21,4	÷ 1,0	4,9
Stavanger <sup>1)2)</sup> .....	28,0	20,2	17,5	÷ 0,2	7,6
Drammen .....	11,6	7,8	5,3	÷ 2,7	5,9
Haugesund <sup>1)</sup> .....	(37,8)	(15,5)	27,6	3,6	7,2
Alesund <sup>2)</sup> .....	40,1	17,7	18,4	4,5	÷ 1,1
Kristiansand <sup>1)</sup> .....	14,5	4,3	8,6	0,1	29,6
Skien .....	(26,9)	(4,1)	16,1	÷ 5,6	÷ 3,8
Fredrikstad .....	17,5	6,6	÷ 0,2	÷ 9,7	2,2
Kristiansund .....	16,1	9,6	15,1	÷ 3,6	÷ 10,2
Tønsberg .....	19,3	13,4	28,7	÷ 5,5	÷ 1,0
Larvik <sup>2)</sup> .....	÷ 5,3	÷ 5,3	11,4	÷ 7,8	÷ 6,2
Halden <sup>1)2)</sup> .....	6,6	÷ 0,2	÷ 7,0	÷ 7,3	÷ 8,9
Sarpsborg <sup>1)2)</sup> .....	138,4	42,2	3,8	3,6	4,4
Horten <sup>2)</sup> .....	30,6	10,3	5,8	1,0	1,6
Arendal <sup>1)</sup> .....	÷ 4,6	÷ 7,3	0,5	0,8	11,8
Tromsø <sup>1)</sup> .....	16,6	9,0	23,6	2,7	6,3

Tallene i parentes er etter de tidligere grenser. 1) Utvider 1890—1920. 2) Utvidet 1920—1930. 3) Utvidet 1930—1946.

I kommentarer til tallene frem til 1930 uttalte Statistisk Sentralbyrå:

«Som en ser er de forskjellige byers tilvekst nokså ujevn. Dette skyldes flere årsaker, men det henger, iallfall delvis, sammen med bygrensene, om de har vært rommelige eller trange. Særlig hvor grensene er forholdsvist trange, vil en betydelig del av den befolkning som har sitt erverv i byene bosette seg utenfor bygrensene i forstadsstrøk og med den raske utvikling av kommunikasjonsmidlene særlig rutebilene, er dette blitt mer og mer alminnelig. Når man skal trekke et skille mellom by- og landbefolkning, må man derfor se bort fra de rent administrative grenser mellom byer og bygder.»

Og i kommentarer til tallene for 1946 uttaler byrået:

«Årsaken til at byene sett under ett har hatt en så liten folketilvekst, er at mange av dem har svært snevre grenser. Den bymessige bebyggelse har mange steder strukket seg langt utover det administrative byområde, og forstedene har vokst betydelig sterkere i folketall enn bykjernen. Utbyggingen av de rutegående trafikkmidler har i høy grad påskyndet denne utvikling.»

Etter de administrative grenser som gjaldt ved hver av tellingene, har landdistriktenes folketall i årene 1930—1946 økt med 12,9 % og byenes med 10,4 %. Men regner en forstedene med til byene, har bybefolkningen økt betydelig sterkere enn landbefolkningen. Det viser følgende tabell som også er tatt fra statistikken 1946:

	Hjemmehørende folke- mengde		Tilvekst		Prosent av landets folke- tall 1946
	1930	1946	Absolutt	%	
Byer med forsteder .....	1 077 043	1 235 646	158 603	15	39
Bygdene ellers .....	1 737 151	1 921 304	184 153	11	61

Det bemerkes at tallene for 1930 og for 1946 ikke er helt sammenlignbare fordi forsteder i 1930 ble definert noe annerledes enn i 1946, men forskjellen antas ikke å spille vesentlig rolle.

Tabellene viser at byene sett under ett har vokst betydelig ut over sine grenser, idet henimot 29 % av den virkelige bybefolkning (byer og forsteder) bor utenfor de administrative bygrensene.

Forholdene har senere (etter 1946) endret seg en del ved sammenslutning av Oslo og Aker, men fremdeles bor det ca. 235 000 mennesker eller nå om lag 19 % av den virkelige bybefolkning utenfor bygrensene.

Følgende tabell (fra statistikken 1946) viser folke mengden i forstedene i prosent av samlet folketall i de enkelte fylkers landdistrikter:

Østfold .....	28 %
Akershus (uten Aker) .....	36 %
Hedmark .....	3 %
Oppland .....	2 %
Buskerud .....	8 %
Vestfold .....	33 %
Telemark .....	11 %
Aust-Agder .....	8 %
Vest-Agder .....	2 %
Rogaland .....	14 %
Hordaland .....	10 %
Sogn og Fjordane .....	0 %
Møre og Romsdal .....	3 %
Sør-Trøndelag .....	16 %
Nord-Trøndelag .....	2 %
Nordland .....	2 %
Troms .....	5 %
Finnmark .....	0 %

Det er Østfold, Akershus, Vestfold, Rogaland og Sør-Trøndelag som har de forholdsvis største forstadsområder. For Akershus bemerkes at som forstadsområde er regnet deler av Bærum, Asker, Nesodden, Ski, Oppegård, Lørenskog, Skedsmo, Rælingen og hele Lillestrøm. Noen særlig reell betydning for byutvidelse i overskuelig fremtid har ikke disse forstadsområder til Oslo.

Forstadsområdene i alt (unntatt Aker) hadde en samlet folkemengde på om lag 235 000 eller om lag 11 % av den samlede befolkning i landdistriktene. Ser en bort fra forstadsområdene i Akershus, hvor det som nevnt overhodet ikke er aktuelt med noen videre byutvidelse, omfatter forstadsområdene en folkemengde på om lag 175 000 eller 8,2 % av befolkningen i landdistriktene.

I tettbygde strøk på landet ellers — altså utenom forstedene — bodde samtidig om lag 348 000 mennesker eller 16,2 % av landbefolkningen. Om landdistriktenes sentra viser en for øvrig til oversikten i kapitel V.

De foreløpige tall fra folketellingen i 1950 som er offentliggjort etter at foranstående beregninger ble foretatt, er ikke så omfattende at en kan å jourføre samtlige tabeller. En skal derfor her bare nevne de viktigste tall fra denne telling:

Den hjemmehørende folkemengde i riket var i 1950 3 277 000, hvorav 2 225 000 i bygdene og 1 052 000 i byene, eller henholdsvis 67,9 % og 32,1 %. Byenes folketall har således siden 1946 steget med 168 000. Det er imidlertid å merke at forrykningen har skjedd mellom by- og forstadsbefolkningen og ikke på bekostning av bygdebefolkningen for øvrig. Ser en nemlig som i tabellen foran på byer med forsteder på den ene siden og bygdene ellers på den andre, viser det seg at forholdsmessigheten ikke er forrykket siden 1946.

Også i 1950 bodde 39 % av landets befolkning i byer og forsteder og 61 % i bygdene ellers. Den sterke stigning i byenes folketall skyldes først og fremst byutvidelser, særlig at Aker med 131 016 innbyggere (1946) ble sluttet sammen med Oslo. Av bygdebefolkningen bodde i 1950 604 000 i tettbygde strøk hvorav 230 000 i forsteder.

Komiteen ser det som før nevnt slik at den tiltakende arbeidsdifferensiering vil føre med seg ytterligere forskyvning i befolkningsbildet i favør av tettbebyggelsene, ikke alene byene og forstadsområdene, men i like stor grad industrieder og kommunikasjonsentra i bygdene. Men på den andre siden må en sterk spesialisering kreve utvidet oppland, et forhold som i sin alminnelighet vil kreve større kommunale enheter, og kommunikasjonsenes utbygging gir også grunnlag for færre men større enheter med fellesnevneroppgaver. Derfor må også tendensen hos oss gå i retning av færre byer, men ellers med regulering av bygrensene etter tidens behov. En annen ting er det at en vil måtte se med forståelse på søknad om å få opprettet som byer sterke sentrumsdannelser i geografisk vidstrakte distrikter som har særlig lang og besværlig adkomst til by.

#### *Kravene om byutvidelser.*

Særlig til belysning av bygrenseproblemet har komiteen utarbeidet en oversikt over samtlige de krav om byutvidelse som nå foreligger. En har også tatt med de tilfelle som ennå ikke er anmeldt, men som en kjenner til at det arbeides med. Oversikten er delt i to. I tabell I har en tatt med de byer som etter folketellingen i 1946 hadde over 3 000 innbyggere og i tabell II byer med lavere folketall. Tabellene tar sikte på å vise antall byutvidelsessaker, størrelsen av dem og hvor stort folketall og hvor stor skattekraft det kan bli spørsmål om å føre over fra den ene kategori primærkommuner til den andre.

En slik beregning må nødvendigvis bli skjønnsmessig så lenge en ikke har spesialbehandling av den enkelte sak, og skjønnsgrunnlaget er heller ikke så godt, særlig der hvor grensepåstandene ikke er videre underbygd og tydelig formulert. Der hvor dokumenttilfanget ikke gir noenlunde sikre holdpunkter eller hvor komiteen ennå ikke har tilstrekkelig lokalkunnskap, har en funnet det riktig å holde beregningen noenlunde etter videste påstand.

Når det gjelder skattegrunnlaget, den an-

Tabell I.

		Herredets samlede		Delings- faktor <sup>2)</sup>	Byutvidelsesområdet representerer i	
		folketall (1946)	antatte inntekt <sup>1)</sup> (i 1000 kr.)		folketall	antatt inntekt (i 1000 kr.)
<i>Østfold:</i>						
Halden	Idd	5 642	8 013	1/5	1 150	1 603
	Berg	7 485	13 293	1/5	1 500	2 659
Sarpsborg	Borge	6 176	10 600	1/3	2 050	3 533
	Tune	9 723	16 877	1/3	3 250	5 626
Fredrikstad	Glemmen	13 289	24 880	1/1	13 289	24 880
<i>Oppland:</i>						
Lillehammer	Fåberg	8 896	12 211	1/2	4 450	6 106
Gjøvik	Vardal	7 867	13 128	1/2	3 950	6 564
<i>Buskerud:</i>						
Drammen	Skoger	10 867	28 431	Oppg.	6 572	18 586
	Lier	13 507	28 034		2 423	5 482
<i>Vestfold:</i>						
Horten	Borre	4 517	7 961	Oppg.	1 685	3 374
Sandefjord	Sandar	17 454	29 715	1/5	3 500	6 000
<i>Telemark:</i>						
Kragerø	Skåtøy	3 243	3 143	1/2	1 600	1 572
Skien	Gjerpen	11 100	18 320	1/3	3 700	6 107
<i>Vest-Agder:</i>						
Kristiansand	Oddernes	6 513	11 411	1/1	6 513	11 411
<i>Rogaland:</i>						
Sandnes	Høyland	11 191	25 496	Oppg.	3 635	7 685
Stavanger	Hetland	13 443	19 385	1/2	6 700	9 693
Haugesund	Skåre	4 371	5 105	1/2	2 200	2 553
<i>Hordaland:</i>						
Bergen	Laksevåg	11 565	18 361	1/1	11 565	18 361
<i>Møre og Romsdal:</i>						
Alesund	Borgund	11 431	14 642	1/10	1 150	1 464
Molde	Bolsøy	6 572	11 661	Oppg.	1 779	3 175
Kristiansund	Bremsnes	5 210	7 037	Oppg.	1 115	1 869
<i>Sør-Trøndelag:</i>						
Trondheim	Strinda	25 171	48 168	1/1	25 171	48 168
<i>Nord-Trøndelag</i>						
Namsos	Vemundvik	1 461	1 912	1/2	750	956
<i>Nordland:</i>						
Mosjøen	Vefsn	3 555	3 153	1/2	1 800	1 577
Bodø	Bodin	7 549	8 499	1/2	3 800	4 250
<i>Troms:</i>						
Harstad	Sandtorv	5 072	6 385	Oppg.	2 029	3 088
	Trondenes	4 045	4 037	Oppg.	647	998
Tromsø	Tromsøysund	10 360	11 015	1/2	5 200	5 508
<i>Finnmark:</i>						
Hammerfest	Sørøysund	2 061	2 229	1/2	1 050	1 115
Sum		—	—	—	124 223	213 963

1) Der en ikke bygger på oppgaver fra kommunene har en ført opp tallene for budsjettåret 1947—48. 2) Brøken angir den skjønsmessig anslåtte andel byutvidelsesområdet representerer av herredets samlede folketall og antatte inntekt.

Tabell II.

	Herredets samlede		Delingsfaktor <sup>2)</sup>	Byutvidelsesområdet representert i		Byens samlede	
	folketal (1946)	antatte inntekt <sup>1)</sup> (i 1000 kr.)		folketal	antatt inntekt (i 1000 kr.)	folketal	antatte inntekt 1947—48 (i 1000 kr.)
<i>Akershus:</i>							
Drebrak .....	2 505	3 820	1/2	1 250	1 910	2 032	3 949
Son .....	3 711	6 049	1/10	350	650	549	860
<i>Hedmark:</i>							
Kongsvinger .....	5 576	7 126	1/2	2 800	3 563	2 086	5 113
<i>Vestfold:</i>							
Svelvik .....	1 740	3 330	1/5	350	666	1 130	2 896
Holmestrand .....	—	—	—	—	—	2 165	5 021
Asgårdstrand .....	12 094	20 330	1/20	600	1 017	522	1 190
Stavern .....	—	—	—	—	—	1 121	2 041
<i>Telemark:</i>							
Brevik .....	7 196	19 024	1/10	700	1 900	2 160	4 671
Stathelle .....	4 712	6 371	1/10	470	637	720	1 129
Langesund .....	—	—	—	—	—	2 056	3 906
<i>Aust-Agder:</i>							
Risør .....	—	—	—	—	—	2 729	4 069
Tvedestrand .....	3 424	3 316	1/7	500	474	1 038	1 726
Grimstad .....	4 706	5 984	Oppg.	305	380	2 336	5 044
Lillesand .....	2 128	2 012	1/2	1 000	1 000	1 089	1 742
<i>Vest-Agder:</i>							
Farsund .....	4 952	3 908	1/5	1 000	800	1 820	3 160
Flekkefjord .....	—	—	—	—	—	2 763	5 949
<i>Rogaland:</i>							
Skudenes .....	3 196	2 575	1/5	640	515	1 310	1 830
Kopervik .....	1 872	2 407	1/5	380	480	1 711	2 807
<i>Sogn og Fjordane:</i>							
Florø .....	2 685	1 773	1/4	650	444	1 586	2 686
<i>Nord-Trøndelag:</i>							
Frol .....	3 109	3 426	Oppg.	117	119	1 678	3 584
Skogn .....	4 208	4 469	1/10	400	447	2 808	6 766
Egge .....	2 475	3 377	1/5	500	675	—	—
<i>Nordland:</i>							
Brønnøysund .....	2 889	1 728	1/5	600	346	1 343	1 798
Mo .....	6 122	12 144	Oppg.	1 220	2 545	2 729	5 800
<i>Finnmark:</i>							
Vadsø .....	1 945	2 009	1/2	1 000	1 005	2 107	4 740
Sum .....	—	—	—	14 832	19 573	41 588	82 537

1) Der en ikke bygger på oppgaver fra kommunene har en ført opp tallene for budsjettåret 1947—48.

2) Brøken angir den skjønsmessig anslåtte andel byutvidelsesområdet representert av herredets samlede representanter av herredets samlede folketall og antatte inntekt.



tatte inntekt, har en beregnet forholdsmessig etter folkemengden. Det blir ikke helt rett, idet den antatte inntekt pr. innbygger i alminnelighet vil være større i byutvidelsesområdet enn i resten av herredskommunen.

Oversiktene på s. 75 og 76 omfatter byutvidelser for 25 av de større og 19 av de mindre bykommunene. Blir samtlige disse krav etterkommet i den utstrekning som tabelltallene viser, vil det medføre at folketallet i herredskommunene går ned med 1 390 55 eller med 6,5 %. Antatt inntekt vil etter beregningsmåten gå ned med kr. 2 335 360 00 som svarer til 8,6 % av herredenes samlede antatte inntekt i 1947—48 (som korresponderer med folketallet i 1946 som er lagt til grunn i tabellene).

Dersom byene i tabell I blir utvidet som nevnt, mens byene i tabell II går opp i de omliggende herredskommuner, vil nettonedgangen i herredskommunenes folketall bli på 82 635 eller 3,8 %, og nettonedgangen i antatt inntekt etter beregningsmåten kr. 1 314 260 00 eller ca. 4,7 %.

Som det går fram av tabellene har en tatt meget rommelig i når det gjelder byutvidelsen omfang. En må derfor kunne regne med at de foran nevnte tall ligger betydelig i overkant. (Beregningene er foretatt før behandlingen av en del større byutvidelsessaker i 1950—51, således utvidelsen av Drammen, Molde, Horten og Trondheim. Bortsett fra utvidelsen av Molde er de foretatte utvidelser av langt mindre omfang enn forutsatt i tabellene. Ved beregningene er det tidligere Aker herred regnet til byene.)

#### *Hovedprinsippene for grenseendringer.*

Alminnelige regler om når og i hvilken utstrekning grenseendringer bør finne sted lar seg vanskelig stille opp. Hos oss har spørsmålet særlig vært drøftet i forbindelse med enkeltstående utvidelseskrev. En har søkt å klassifisere de forskjellige tilfelle av byutvidelser etter de behov som har gjort seg gjeldende.

Når det i sin alminnelighet tales om den økende befolkning som årsak til byutvidelse, har en villet sondre mellom innlemmelse i byen av forsteder, og utvidelser for å skaffe en overbefolket by tomtearealer for ny bebyggelse. I svar hermed tales det om en sentripetal og en sentrifugal forskyvning av befolkningen. Det sentripetale drag, byenes tiltrekningskraft på de omliggende bygder og opphoping av befolkningen i en trang by, er den opprinnelige form for byenes vekst i en tid da gren-

sene mellom by og land var skarpt markerte ved forsvarsverker og tollmurer. Det sentrifugale drag, med sterk vekst i byens utkanter og forstadsområder er en ny form og kanskje den som i første rekke påkaller oppmerksomhet.

I våre dager vil disse bevegelser gå hånd i hånd, og det lar seg ikke gjøre å skjelne skarpt mellom dem. Men det kan likevel ha sin interesse å være oppmerksom på forskjellen når en drøfter betimeligheten av byutvidelser. Det kan jo tenkes at det sentrifugale drag er tegn på en viss flukt fra byen, et ønske om å komme bort fra det trange bysamfunn og ut i landlige omgivelser. Beretningen av byutvidelse i et slikt tilfelle vil i alminnelighet være mindre enn der hvor en opphoping innenfor byens grenser gjør byen utrivelig og uten mulighet for en naturlig utvikling.

Ser en på det materiale som ligger til grunn for lovproposisjonene om byutvidelser, vil en finne at det nesten i alle tilfelle er henvisning til folketettheten sammenlignet med andre byer. Byen er for trang for innbyggerne og gir ikke albuerom. Det er klart at denne begrunnelse, når den faktisk er riktig, har sin verdi. Byens befolkning og industridrivende må ikke bli tvunget over i nabokommunen av mangel på plass. Men under våre forhold er denne henvisning til at byen er for trang for innbyggerne ofte overdrevet. En mer rasjonell utnyttning av de forhåndenværende tomter med sanering av forledede og uhensiktsmessige bolig- og forretningsstrøk ville kanskje være vel så heldig som grenseforskyvning, men det antas i mange tilfelle ikke praktisk mulig for tiden å gjennomføre en slik sanering i det ønskelige tempo både på grunn av omkostningene og materialsituasjonen.

I umiddelbar forbindelse med kravet om byggetomter for byens innbyggere må en se ønsket om å skaffe plass for anlegg som er nødvendige for byens funksjoner, således havneområder, trafikkstasjoner, parkeringsplasser, kirkegårder, skole- og friluftsområder, idrettsplasser osv. Disse krav synes berettiget også fordi det er ønskelig at byen har hånd om den bygnings- og reguleringsmessige side ved prosjektet, og nabokommunens beskatningsrett kan være til hinder for en rasjonell drift.

Vanskeligere er saken når det søkes om byutvidelse begrunnet i alminnelig forventning om byens vekst, om industriell ekspansjon. Ofte hevdes det at mangelen på industritomter virker stagnerende på byens og distriktets utvikling, at industritomter bør ligge innen byområdet av kommunikasjons-

messige grunner, av hensyn til elektrisitets- og vannforsyning m. v.

Det er vel heller ingen meningsforskjell om at en livskraftig by bør få tilfredsstilt krav om utvidelse begrunnet i ønsket om en rasjonell byplan som kan dekke et rimelig fremtidsbehov. Det er av den største betydning for et bysamfunn i vekst at utviklingen blir ledet inn i det rette spor, at byplan, kommunikasjonsplan osv. foreligger før bebyggelsen er kommet der og kanskje setter bom for rasjonell løsning. Skal en slik plan kunne legges, bør bykommunen ha råderett over de arealer som naturlig faller innenfor rammen av planen. På den andre siden er det neppe så sikkert at industri, særlig kanskje storindustri, nødvendigvis må ligge i byen. Industrien er ikke lenger ubetinget stedbunden til byen. Den vil ofte, særlig når den ikke er avhengig av støtteindustri, ha fordeler av og foretrekke å ligge i landlige omgivelser, av sosiale grunner tilgangen på arbeidskraft, for å ligge i nærheten av kraftkilden eller av råstoffleiet o. l. Det er ikke nødvendig for reisingen av slik industri at en by skaffes industritomter ved en byutvidelse.

En må også gå ut fra at industri kan reises i en nabokommune til en by uten at det behøver føre til at området skal overføres til byen selv om det vil skape bymessig bebyggelse. Det må bero på om terrengforholdene m. v. ligger slik an at en har for seg et område som sammen med byen utgjør et naturlig forvaltningsområde og industriarealene derfor hører naturlig inn under et rimelig byområde.

Forholdet Drammen—Strømsgodset er etter komiteens mening et eksempel på det siste. Derimot vil det ikke være naturlig å utvide Drammen ytterligere oppover vassdraget under henvisning til den bymessige bebyggelse som er vokst opp omkring industribedriftene, f. eks. Mjøndalen og Hokksund. Her er naturforhold og avstander slik at en må si at disse steder danner selvstendige sentre.

De her nevnte, ofte kalt byens koloniasatoriske bestrebelse kombineres i alminnelighet med den betraktning at byen og en begynnende tettbebyggelse omkring den bør høre under samme administrasjon. Dette kan ha atskillig for seg ikke minst når det gjelder kommunikasjonene, vannverk, kloakk-anlegg o. l. og strøket byr seg frem som et geografisk naturlig hele. Slik ligger etter komiteens mening forholdene an f. eks. i Molde og de strøk som nå ved lov av 15. juni 1951 er lagt til byen, og i Sandnes og områdene i Stangaland og Trones som komiteen i sin innstilling har foreslått overført til byen. En splittelse medfører dobbeltarbeid

og kan bety fordyrelse av administrasjon og drift av slike anlegg som kan tjene begge områder. Men en må samtidig holde klart for seg at byens fellesnevnerkraft ikke skal gi fortrinnsrett til dens nærmeste omgivelse, og at sammenslutning til by må gi bystandard til hele byområdet. Og det er bare innen bestemte størrelsesgrupper at det ved sammenføring kan foretas økonomisk rasjonalisering av forvaltningsapparatet, som ellers gjennomgående faller dyrere i en by enn i en landkommune.

Byenes krav om utvidelser ut fra de forskjellige hensyn som her er nevnt, har i den senere tid ofte utløst spørsmålet om innlemmelse i byen av meget store arealer, gjerne hele herredskommuner. Dette siste krav kommer gjerne fra herredskommunene selv. En begrunnelse som en ofte hører for dette er at det da blir lettere å få i stand økonomisk oppgjør. En slik begrunnelse er etter komiteens mening ikke brukbar. Endring av grenser mellom by og herred er en så ømtålelig sak at en ikke kan la hensynet til et lettvent økonomisk oppgjør være avgjørende. I slike høve kan det være naturlig å spørre om den egentlige grunn til at en skjeler mellom bykommuner og herredskommuner og hvor grensen for bykommunen bør trekkes ut fra økonomiske, sosiale og kulturelle hensyn.

Bybefolkningen har vanskelig for å innse at et gårdsbruk ikke kan drives like godt innenfor bygrensene som utenfor. En bonde vil imidlertid ikke finne seg til rette som borger av et bysamfunn. Han er der rykket ut av sitt miljø, vil føle seg tilsidesatt og ikke kunne gjøre sine synsmåter effektivt gjeldende. De felles fylkeskommunale institusjoner på jord- og skogbrukets område og de faglige sammenslutninger som fins i herred og fylke, vil han vanskelig kunne få den fulle nytte av. Det er sikkert av hensyn til landbruket at den danske lov advarer mot å innlemme jordbruksarealer i kjøpstedene. Men når en tenker seg «gigantbyer» som f. eks. forslaget om sammenslutning av Skien, Porsgrunn, Brevik og herredskommunene Eidanger, Gjerpen og Solum i en bykommune, blir det like meget hensynet til byens og bybefolkningens, som til landbefolkningens interesser som taler mot.

Ved siden av de saklige hensyn vil det hos bybefolkningen mer eller mindre bevisst gjøre seg gjeldende en trang til å se sin by vokse og bli stor i omfang, men først og fremst i folkemengde. Men vekst i omfang og folketall betyr ikke alltid fremgang og trivsel. En økende befolkning vil nok bringe økte inntekter for en kommune, men de økte inntekter

vil ofte mer enn oppveies av økte utgifter. En gjennomsnitts skattyter mottar av kommunen direkte og indirekte minst så meget som han betaler i skatt. Det ligger i sakens natur. Det skal nemlig ikke lignedes ut større skatter enn det som trengs for å dekke nødvendige utgifter. Bare for så vidt økt folketall er nødvendig for at kommunen kan bli passende proporsjonert for løsning av sine forskjelligartede oppgaver, synes det økonomisk berettiget å tilstrebe en øking av gjennomsnitts skattytere. Byens territoriale vekst er også i og for seg uten betydning for byens trivsel. Det er de rette proporsjoner som må tilstrebes. En viss bevegelsesfrihet må byen ha. Den må under enhver omstendighet ha plass for den bebyggelse og de anlegg som karakteriserer den som bykommune. Men går den ut over disse grenser, vil det kunne komme tilbakeslag til skade for alle. Ser en på byen som økonomisk sentrum, viser det seg at i «city» hoper det seg opp en fortettet skattekraft som skyldes storbedriftenes kontorer, de store handelshus, banker, forsikringselskaper o. l. Jo lenger en kommer fra sentrum, jo færre vil en finne av disse skattytere pr. målt areal. Selv om de personlige skattytere teller like sterkt i byens umiddelbare nærhet, vil allikevel «city» ha et forsprang. En undersøkelse av skatteligningen for Oslo og det tidligere Aker herred viser at til tross for at de personlige skattytere i Oslo gjennomsnittlig hadde en mindre inntekt enn de personlige skattytere i Aker, var den gjennomsnittlige inntekt for både de personlige og upersonlige skattytere større i Oslo enn i Aker, dvs. den samlede inntekt var relativt større i Oslo enn i Aker på grunn av selskapsbeskatningen. Hertil kommer så at den gjennomsnittlige utgift pr. innbygger vil stige ettersom en fjerner seg fra byens sentrum. Det siste er selvsagt betinget av at en stort sett opprettholder den samme kommunale standard i byens utkanter som i sentrum, og det bør jo være forutsetningen ved enhver utvidelse.

Om en i unntakstilfelle — av hensyn til den ellers gjenværende del av herredet — må gå lenger ut med bygrensen enn naturlig og økonomisk hensiktsmessig, må det være en forutsetning at bykjernens styrke er så stor i forhold til det ekstra område som innlemmes, at dette ikke i vesentlig grad vil kunne svekke byens evne til å løse sine fellesnevneroppgaver.

I tilfelle byene skal gå opp i fylkeskommunen vil grensen mellom by og herredskommune ikke lenger være et skille mellom byen og fylkeskommunen og det vil forenkles problemet.

#### Komiteens konklusjon.

Etter det som er sagt foran mener en å kunne trekke følgende konklusjon:

Utgangspunktet må være at selve kommunalordningen tar sikte på lokalforvaltning, en desentralisering av samfunnsforvaltningen med oppdeling av landet i mindre enheter uansett om det har en ensartet eller uensartet struktur. En kommune bør ikke bli så stor at momentet av lokal oppdeling i mindre enheter elimineres. Dette gjelder også for bykommunene. Både når det gjelder område og befolkning er det maksimumsgrenser som ikke bør overskrides. Ved arronderingen av en by må derfor hovedoppgaven bli å søke å nå fram til de rette forvaltningsmessige proporsjoner og til naturlige grenser dersom de geografiske forhold gjør dette mulig.

De arealer som etter terrengforholdene må sies å utgjøre et naturlig forvaltningsområde bør høre inn under én kommune for å hindre unødig oppstyking av forvaltningen og dermed følgende fordyrelse av administrasjonen. Ordinære forvaltningsoppgaver som kloakk-anlegg, vannforsyning m. v. vil best kunne skjøttes under en felles forvaltning.

Det vil ofte være naturlig at sammenhengende bymessig bebyggelse hører under én kommune, et forvaltningsområde. Men det kan ikke anses som selvsagt at en bestående tettbebyggelse utenfor bygrensen skal overføres til byen. Det er avhengig av de nevnte terrengmessige forhold og om tettbebyggelsen rasjonelt kan administreres uavhengig av byen. Særlig hvis tettbebyggelsen i seg selv danner et naturlig sentrum for herredet må en vise den største varsomhet.

Når det gjelder å skaffe en by tomtemuligheter for boliger og industri bør en livskraftig by, med de forbehold som innledningsvis er nevnt, få en utvidelse som dekker et rimelig fremtidsbehov så utviklingen kan legges til rette før bebyggelsen kommer og hindrer en rasjonell løsning. Byen bør få tilstrekkelige arealer til å legge planer på lengere sikt så boligbyggingen kan ledes til de strøk som egner seg best for det og industrien kan gis kommunikasjonsmessig og for øvrig økonomisk heldig beliggenhet. Samtidig må det dog tas nødvendige hensyn til jordbruksstrøk.

En bør også ha for øye å trekke grensene slik at det ikke så lett oppstår tettbebyggelser i umiddelbar fortsettelse av bybebyggelse. Tettbebyggelser i nabokommunen vil ha de beste muligheter for å utvikle seg til sterke lokale sentra for herredet hvis de ligger adskilt fra selve bykommunen.

Ved vurderingen må en også ta hensyn til byens økonomi. Trekkes bygrensene for langt

ut kan byens økonomiske overskudd gå med til å skaffe bystandard til de innlemmede distrikter i stedet for til byens fellesfunksjoner.

Det er ut fra disse generelle synsmåter en må se på forholdet mellom by og herredskommunene og grensene mellom dem. Det er

imidlertid ikke mulig å stille opp noen almen-gyldige regler for utvidelse av en bys grenser. En må nødvendigvis foreta en nærmere gjennomgåing i det enkelte tilfelle av hensyn til de lokale forhold som gjør seg gjeldende og hensynet til den gjenværende del av herredskommunen vil her spille en avgjørende rolle.

## Kapitel VIII.

### Fremgangsmåten ved behandlingen av grensesaker. De formelle forutsetninger.

#### Det økonomiske oppgjør og andre følger av grenseendringer.

Mens en foran har redegjort for den nåværende kommunale inndeling og søkt å peke på de saklige hensyn som taler for en forandring av de gjeldende grenser, skal en i dette kapitel undersøke hvordan en bør gå fram ved gjennomføring av grenseendringer, hvilke formelle forutsetninger bør legges til grunn og videre hvilke følger en forskyvning av de bestående grenser får for de interesserte kommuner.

De spørsmål som vil bli undersøkt er da følgende:

Norsk og fremmed lov om endring av kommunegrenser.

Fremgangsmåten ved grenseendringssaker.

Forutsetninger for at grenseendring kan kreves og gjennomføres.

Hvilke rettslige og faktiske følger grenseendring fører med seg. Herunder:

Økonomisk oppgjør mellom de kommuner som berøres av endringen.

Forholdet til kommunenes debitorer og kreditorer og til kontrahenter.

Følger for andre forvaltningsområder enn de kommunale.

Følgen for innbyggerne av at de kommer under nytt forvaltningsområde.

Forholdet til kommunens tjenestemenn.

#### A. Norsk lov.

Om endring av kommunegrenser har vår alminnelige lovgivning meget knappe bestemmelser. I § 1 i bykommuneloven heter det:

«En bykommunes grenser kan ikke endres uten ved lov. Dog kan mindre endringer av grensene foretas av Kongen når ikke noen av de kommuner som berøres av endringen krever saken bragt inn for de lovgivende myndigheter. Før beslutning fattes må de interesserte kommuner ha hatt anledning til å uttale sig.

Ved endring av grensene i medhold av foranstående bestemmelse fastsetter Kongen nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov.»

I landkommunelovens § 1 heter det:

«Deling og sammenslutning av herredskommuner og endring i deres grenser for

øvrige besluttes av Kongen. Før beslutning fattes må herredsstyrene i de kommuner som berøres av endringen ha hatt anledning til å uttale sig. Dersom ved sammenslutning et herredsstyre uttaler sig imot sådan, kan sammenslutning bare besluttes med Stortingets samtykke. Ved deling eller sammenslutning av herredskommuner skal også fylkestinget få anledning til å uttale sig.

Ved deling eller sammenslutning av herredskommuner eller endring i deres grenser for øvrige fastsetter Kongen nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov.»

Om deling eller sammenslutning av eller grenseforandringer mellom fylkeskommuner har en ingen direkte bestemmelser i lov. Om herredene heter det imidlertid i landkommunelovens § 1: «Hvert herred hører i sin helhet under et fylke». En har derfor antatt at grenseendringer mellom primærkommuner som berører fylkesgrenser, hva enten disse besluttes ved lov eller på administrativ veg, uten videre medfører endringer også av fylkesgrensen. Ellers antas enhver endring av fylkesgrenser å måtte foretas ved lov.

Den alminnelige lovgivning inneholder således svært lite om fremgangsmåten og de formelle forutsetninger for grenseendringer. Den gir heller ingen anvisning på når sådan grenseendring av reelle grunner bør finne sted, og den sier intet om de følger, heller ikke de økonomiske følger, endringen får for kommunene og deres innbyggere.

De særskilte byutvidelseslover som fastslår de enkelte byers grenser inneholder derimot visse bestemmelser om de økonomiske og andre følger grenseendringen medfører. Da dette er lover for anledningen, gir de ingen alminnelige regler. Den enkelte lov kan ikke påberopes av andre enn de kommuner den omhandler og av disse bare i relasjon til den foreliggende sak.

#### B. Fremmed lovgivning.

For uten Norge er det i Europa visstnok bare Belgia som har den foran nevnte ordning hvoretter byutvidelser må besluttes ved lov for hvert enkelt høve. I Sverige, Dan-

mark, Finland, England og Frankrike har en alminnelig lovgivning som mer eller mindre detaljert omhandler fremgangsmåten og betingelsene for innlemmelse av landområder i byen. Disse lover hjemler da adgang for administrasjonen til å foreta innlemmelser når visse forutsetninger er til stede. I noen tilfelle er mer omfattende innlemmelser og slike som støter på motstand fra kommunens side forbeholdt lovgivningsmyndighetene. Ved gjennomføringen av beslutning om grenseendring har i visse land statsmyndighetene den avgjørende innflytelse, i andre, særlig i England, er gjennomføringen i vid utstrekning overlatt de høyere kommunale enheter.

I Sverige og Finland hadde en inntil begynnelsen av 20-årene ingen lovbestemmelser i det hele. Alle inkorporeringer skjedde på ren forvaltningsmessig veg uten noen som helst medvirkning fra den lovgivende myndighets side, og kommunene hadde overfor statsmyndighetene på samme måte som hos oss intet rettsmiddel å påberope seg. Så vel i Sverige som i Finland fant en disse «lovløse» forhold utilfredsstillende, og i 1919 fikk Sverige og i 1924 Finland sine lover «om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik inndelning». Danmark som hadde lov i emnet siden 1873, fikk i 1920 ny «Lov om Indlemmelser i Købstæder af Arealer af Sognekommuner m. v.».

En skal kort gjøre rede for innholdet av disse lover:

#### *Sverige.*

Loven omhandler både kommunal og kirkelig inndeling og gjelder alle slags primærkommuner, landkommuner, kjøping med eget kommunestyre og kjøpstad. Samtidig med den nye lov fikk en lov om kommunalforbund, hvoretter byer, herredskommuner, ladesteder (køpinger) og kommuner av lavere orden kan inngå forbund for løsning av felles kommunale forvaltningsoppgaver.

Inndelingsspørsmålet avgjøres av Kongen. Fremgangsmåten er i det vesentlige følgende: Begrunnet søknad settes fram for «kammar-kollegium» (sentralt embetsverk utenfor departementene som bl.a. behandler inndelings-sakene) av kommunen eller medlem av kommunen, men spørsmålet kan også reises av kollegiet selv. Finner dette at en søknad av en eller annen grunn ikke bør imøtekommes, blir den avslått av embetsverket. Synes det derimot grunn til å fremme saken, skal utredning finne sted. Finner kollegiet at omfanget og beskaffenheten av de spørsmål som kunne komme under overveielse er av den art at utredningen bør skje under dets eget

tilsyn, gir det en særskilt «utredningsmann» i oppdrag å sette utredningen i verk. Ellers overlater kollegiet det til vedkommende fylkesmann (kongens befalingshavande) å besørge utredningen. Denne har bemyndigelse til å oppnevne lignende utredningsmann til sin assistanse. Utredningen kan ta hensyn til alle spørsmål som har betydning for saken, derunder skal særskilt has for øye om den eventuelle endring i kommunal inndeling bør foranledige forandringer også i kirkelig, administrativ eller judisiell inndeling. Ved utredningen bør kommunen eller del av kommunen, samt så vidt mulig en hver hvis rett kan berøres av inndelingen, gis anledning til å uttale seg. Det er sagt at utredningsinstitusjonen er kjernepunktet i den nye svenske ordning. Hos utredningsmannen føres partene sammen. Gjennom ham klarlegges spørsmålets rettslige og faktiske forutsetninger på upartisk måte, og derved muliggjøres en lidenskapsløs forhandling om vilkårene for en grenseforandring. Er lykken god, oppnås enighet mellom partene, og statsmyndighetenes videre behandling lettes i høy grad. Hvis utredningen gir grunn til det, skal så forslag til grenseendring og til økonomisk oppgjør og andre vilkår settes fram. Fylkesmannen skal uttale seg om forslaget. Likeså skal kollegiet avgi uttalelse hvoretter Kongen treffes sin avgjørelse på den måte han finner det pasende.

Om de økonomiske og alminnelige forutsetninger sier den svenske lov at endring i kommunal inndeling bør finne sted hvis derved kan oppnås:

- a. fordeler for den kommunale forvaltning eller
- b. lette eller utjevning i kommunale byrder eller
- c. fremme av den økonomiske utvikling på stedet eller
- d. gagn i annet henseende.

Hvis en interessert kommune motsetter seg forandringen eller de vilkår som følger med, kreves det særlige forutsetninger. Hvis endringen antas å medføre betydelig ulempe for en av kommune, skal den bare gjennomføres hvis den finnes å være fremkalt av et betydelig alment behov. Vedkommende lovparagraf regner opp følgende eksempler på slike behov:

1. Uregelmessighet i rikets inndeling volder hindring eller ulempe i behandlingen av offentlige forretninger eller i tilgodeseendet av kommunale behov.
2. Visse kommunale oppgaver av større betydning finnes å være forsømt.
3. Kommunen mangler plass til boliger, industri m.v.
4. Den bestående inndeling leg-

ger hindring i vegen for den økonomiske utvikling på stedet.

Kongen ordner hvor det er nødvendig, det økonomiske mellomværende mellom kommunene på grunnlag av utredningsmannens forslag. Det hele er en administrativ affære. Skjønnsinstitusjonen som vi har den hos oss, finnes ikke. Oppgjøret fastsettes i forbindelse med forordningen om grenseforandringen. Dog kan det i særlige tilfelle utsettes. Hvor oppgjør skal finne sted, skjer det etter retningslinjer som loven anviser. Etter § 5 overgår rett til grunn som er utlagt til veg, gate, torg eller annen offentlig plass til den kommune hvor grunnen blir beliggende etter grenseendringen. Andre kommunale rettigheter likesom kommunale forpliktelser skal når kommunene deles tillegges eller deles mellom de endrede eller nydannede kommuner under hensyntagen til forholdet i skattekraft eller innbyggerantall mellom de områder som den eldre kommune deles i eller til andre forhold som må anses bestemmende.

Med hensyn til fordelingen av rettigheter og forpliktelser gir videre § 7 anvisning på hvilke av kommunene skal tildeles de enkelte formuesgjenstander og gjelden. Her foretas altså først en forholdsmessig fordeling av rettigheter og forpliktelser. Hvis noen kommune ved utlodningen blir forfordelt, skal det skje utjevning i penger. Dessuten er det anledning til billighetserstatning. Det heter herom i § 9:

Hvis noen av de angjeldende kommuners økonomiske stilling blir betydelig forringet gjennom inndelingsforandringen uten at dette kan anses oppveid ved den befrielse for kommunale forpliktelser som oppnås ved endringen, og finnes det rimelig at den andre kommunen bør gi erstatning for dette, så skal det bestemmes at slik erstatning skal erlegges under ett eller under en viss overgangstid. Denne paragraf slår formelt til begge sider, både ekskorporerings- og inkorporeringskommunen forutsettes å kunne få erstatning, men kommentarene taler om skatteerstatning og synes å forutsette at det er den minskede kommune hvis økonomi forringes. Erstatning kan også tilkjennes kommune som på grunn av inndelingsendringen får særlige utgifter med å ordne sin forvaltning.

I den utstrekning ikke annet går fram av lovens bestemmelser eller av oppgjøret, blir rettigheter og forpliktelser på de opprinnelige kommuners hånd.

Ved siden av de her nevnte hovedbestemmelser har loven et kapittel som regulerer overgangen fra den opprinnelige til den nye kommune, bestemmelser om endringens innflytelse på kommunale vedtekter, om nydannet kommunes lånerett, om særskilt klagerett

vedkommende beslutninger i overgangstiden, om omkostningene ved utredningen osv.

#### *Finnland.*

Den finske lov bygger på den svenske og er for en stor del en direkte kopi av denne. Også i Finland ble grensereguleringer tidligere avgjort ad administrativ veg. Etter grunnloven tilkommer det regjeringen å bestemme endringer i den administrative inndeling når det ikke spørres om lenenes antall. Den praksis som ble fulgt før loven av 1924, er betegnet som vaklende og var gjenstand for atskillig kritikk.

Etter den nye lov er fremgangsmåten ved grenseforandringer stort sett den samme som i Sverige med «utredningsmann» og endelig avgjørelse av alle spørsmål ved regjeringen. Hvis en kommune motsetter seg forandring, kan sådan bare gjennomføres hvis det foreligger en avgjørende almen interesse. Loven sier uttrykkelig at grunneier ikke kan motsette seg grenseforandring.

Bestemmelsene om økonomisk oppgjør faller også stort sett sammen med de svenske, men synes på et enkelt, og viktig, punkt å bety en avvikelse. Medfører forandringen en vesentlig svekkelse av en kommunes økonomiske bærekraft eller en betydelig økt og urimelig skattebyrde for dens skattytere, og oppnår den annen kommune ved endringen en betydelig økonomisk fordel, kan denne pålegges å utrede erstatning til den første, å betale enten med en gang eller i løpet av en viss overgangstid. Bestemmelsen om at en kommune ikke skal kunne pålegges erstatning hvis den på sin side ikke oppnår en betydelig økonomisk fordel, synes å innebære en virkelig realitet idet lovkomiteen i motivene uttaler at den under henvisning til eldre praksis har villet stille opp snevrest mulige grenser for erstatningskrav.

#### *Danmark.*

Danmark har siden 1873 hatt en alminnelig lov om landdistrikters innlemmelse i kjøpstedene. Før loven av 1873 var det nødvendig at en innlemmelse hadde tilslutning ikke alene fra de interesserte kommuner, men også fra samtlige eiere av de innlemmede eieendommer. Loven av 1873 lempet noe på disse stramme bestemmelser, men fremdeles tilla loven grunneierne og kommunen en så stor innflytelse på avgjørelsen at, som det har vært sagt, større innlemmelser praktisk talt bare kunne gjennomføres i de sjeldne tilfelle at alle parter var enige. Loven av 1928 løsnet ytterligere på de stramme krav om tilslutning fra alle interesserte, men fremdeles legger

dansk lov vekt på grunneiernes og nå også på velgernes stilling til spørsmålet. Loven opprettholder også tidligere bestemmelser om erstatning til grunneiere hvis eiendomsbyrder økes ved at deres eiendommer overgår fra landkommune til bykommune. Da det imidlertid også skal tas hensyn til de fordeler som oppnås, er så vidt skjønnes denne siste bestemmelse ikke lenger av større betydning.

Etter lovens § 2 har regjeringen plikt til å fremme en innlemmelse hvor begge kommunestyre er enige om det. Det kan dog av velgerne forlanges folkeavstemning, og i visse tilfelle skal sådan avstemning finne sted uten at krav fra velgerne foreligger. Er kommunestyrene ikke enige, kan innlemmelse finne sted når det ene kommunestyres søknad tiltreds av et kvalifisert flertall av velgerne eller grunneierne i det omhandlede område. Til tross for at loven har meget detaljerte bestemmelser om disse formelle betingelser, åpner den likevel adgang til byutvidelser uten at sådanne foreligger, men i så fall må de materielle forutsetninger være av betydning. Innlemmelsen må da etter regjeringens skjønn anses å være nødvendig av hensyn til kommunenes eller vedkommende landareals økonomiske utvikling eller av andre almene, sosiale eller økonomiske hensyn. Som sådanne er nevnt at arealet virker som skattely for kjøpstaden. Også i disse tilfelle kreves det dog at søknad skal foreligge fra en av kommunene eller fra en velger- eller grunneiergruppe. I visse tilfelle er også amtsrådets tilslutning nødvendig. Loven inneholder også en bestemmelse om at arealer som nyttes til landbruk ikke bør innlemmes i kjøpstad «med mindre arealene etter deres beliggenhet og øvrige forhold må antas i en ikke fjern fremtid å ville bli bymessig bebygget». Videre at den forminskede kommune med hensyn til arealets størrelse, beliggenhet, innbyggerantall og økonomiske forhold skjønnes å kunne bestå som selvstendig kommune eller å kunne innlemmes i en nabokommune.

Fremgangsmåten ved byutvidelsessaker vil i noen grad fremgå av det nevnte om forutsetningene: saken reises av en av kommunene, av de interesserte velgere eller grunneiere eller av flere eller færre av de berettigede i felleskap. Før avgjørelsen treffes skal så vel begge kommunestyre som amtsrådet og amtmannen ha anledning til å uttale seg om spørsmålet. Innlemmelsen påbys ved kongelig resolusjon, og det står Kongen fritt for på samme måte som i Sverige å treffe avgjørelse som ikke faller sammen med forslaget hva de nærmere vilkår angår.

Det økonomiske oppgjør skal skje i form av en «avregning» som prinsipielt forutsettes

ordnet av kommunene, dog således at et slikt forslag sendes Innenriksministeriet før innlemmelsen besluttet. Så fremt ikke alle parter er enig i innlemmelsen, skal det gis en nøyaktig oppgave over de økonomiske virkninger av innlemmelsen så vel mellom kommunene innbyrdes som for beboerne av det innlemmede areal. De nødvendige opplysninger og forslag gis av en oppnevnt kommisjon på 5 medlemmer.

Loven synes å stemme med eldre praksis, hvoretter det ble foretatt et fullstendig oppgjør av aktiva og passiva, men den inneholder også en bestemmelse om erstatning som er helt ny: Hvis en kommunes økonomiske stilling «ved innlemmelsen» blir vesentlig forverret uten at dette oppveies ved den økonomiske fordel som vinnes for kommunen «ved innlemmelsen», kan det tillegges vedkommende kommune en erstatning som blir å utrede av den annen kommune. Redaksjonen av denne bestemmelse er uheldig, men er ment å skulle slå til begge sider. Det kan i alle fall ikke tenkes at det har vært meningen, som teksten nærmest gir uttrykk for, at det er landkommunen alene som kan bli pålagt å betale erstatning.

Erstatningen fastsettes av kommisjonen, men kan påankes til Innenriksdepartementet. Kommisjonen skal således både utrede saken og avgi skjønn om det økonomiske oppgjør.

Erstatningsparagrafen har en tilføyelse av atskillig interesse, idet det heter at i tilfelle hvor forholdene særlig taler for det kan innlemmelsen gjøres avhengig av at det ytes vedkommende amtskommune en erstatning. Det forutsettes derimot ingen vanlig «avregning» med amtskommunen.

Som nevnt har den danske lov den ikke alminnelige bestemmelse at det kan gis grunneierne i landkommunen erstatning for økt kommunal avgiftsbyrde på de eiendommer som er overført til kjøpstaden. Videre kan det tilstås de personer som bor på byutvidelsesområdet på innlemmelsestiden en nedsettelse av de personlige skatter til kommunen for et tidsrom av 15 år. Forutsetningen er selvfølgelig at skatten i bykommunen er større enn i landkommunen.

### C. Det økonomiske oppgjør som det hittil har artet seg.

Økonomisk oppgjør ved grenseendringer har hos oss først og fremst funnet sted ved byutvidelser og byopprettelser. Oppgjøret har da hatt sitt grunnlag i den aktuelle byutvidelses- eller byopprettelseslov. Sjeldnere har oppgjør funnet sted ved grenseendringer landkommunene imellom. Grunnlaget har i

de siste tilfelle gjerne vært avtale mellom vedkommende kommunestyre, godkjent av Kongen.

### 1. Bylovenes forutsetninger.

Opprinnelig inneholdt bylovene intet om erstatninger eller om økonomisk oppgjør. En var selvsagt klar over at grenseforandringer kunne få innflytelse på kommunenes økonomi, men dette spørsmål søkte en å ordne på annen måte ved pengeutbetalinger. En utjevning kunne finne sted på den måte at en by ikke fikk anledning til utvidelse bare i gode strøk, den måtte også ta de mindre gode eller dårlige og forsømte distrikter med på kjøpet. Ellers finner en i byutvidelseslovene fra før århundreskiftet spredte tilfelle av antydning til formueskifte, således i lovene om Christianias grenser, hvor det bestemmes at «de til området hørende skole- og fattigvesenet vedkommende bygninger og innretninger og legater» skulle følge grunnen uten erstatning. Det var imidlertid enighet mellom de to kommuner om dette. Ved Trondhjems utvidelse i 1892 ble det i loven bestemt at det skolehus med nødvendige uthus og grunn som lå på byutvidelsesområdet skulle gå over til byen uten vederlag.

Først ved lov av 6. juli 1905 om Lillehammers utvidelse ble det i selve loven tatt inn en bestemmelse om økonomisk erstatning, idet loven — etter at uforbindende skjønn var holdt — fastsatte en erstatning på kr. 5 000 som Lillehammer skulle betale Fåberg kommune til delvis dekning av herredets gjeld. Denne form for fastsettelse av erstatningen er også brukt enkelte ganger senere, men må nå sies å være forlatt om en ser bort fra Oslo—Aker saken hvor spesielle forhold gjorde seg gjeldende. I andre lover etter denne tid bestemmes det at når enighet ikke er oppnådd mellom partene, skal erstatningen avgjøres av et etterfølgende skjønn, og beløpet har undertiden vært begrenset oppad til et visst beløp, undertiden til et maksimum, svarende til landkommunens gjeld. I de seneste lover er imidlertid enhver begrensning sløyfet. I noen tilfelle har det vært adgang til overskjønn, men ellers har skjønnskommisjonen vært stilt helt fritt, og dens avgjørelse har vært endelig.

Med hensyn til karakteren av den erstatning som skal gis uttrykker de forskjellige byutvidelseslover seg også forskjellig. Lillehammerloven ga Fåberg erstatning for det «inntektstap» som kommunen led ved forandringen, og erstatningen ble som nevnt forutsatt brukt til dekning av gjeld. En rekke senere lover taler om det inntektstap som vedkommende landkommune antas å lide.

Uttrykksmåten blir siden rett og slett «erstatning for det tap som landkommunen måtte antas å lide». Ved lov om Haldens utvidelse 1936 kommer en ny formulering: For så vidt det ikke treffes minnelig overenskomst mellom de to kommuner om det «økonomiske oppgjør», blir avgjørelsen herom å treffe ved skjønn.

Lillehammerloven som slo inn på erstatningslinjen, betegnet et vendepunkt i vår lovpraksis. Departementet hadde opprinnelig tatt avstand fra erstatning. Det hadde inntil da ved byutvidelser ikke vært spørsmål om noe sådant, ble det anført, og departementet fant ingen grunn til å gjøre unntagelse fra denne regel i det foreliggende tilfelle. Fler-tallet i vedkommende stortingskomité erklærte seg enig. Det var ingen grunn til å slå inn på noen ny linje. «Det er ikke tale om kjøp og salg i sådanne forhold. Den hele ordning er begrunnet i offentlig hensyn, hvorunder det som oftest er umulig å avgjøre hvilken av vedkommende kommuner er skadelidende eller har fordel». Mindretallet var ikke enig i dette synspunkt og fremholdt at «da kravet om utvidelse er fremkommet alene fra Lillehammer og kun tjener til å fremme byens behov og er mot Fåbergs ønske såsom denne kommune ingen interesse har av utvidelsen, er det ikke mer enn rimelig at byen yter landkommunen et passende vederlag for det inntektstap som denne lider...» Dette syn ble det seirende i Stortinget og da departementet fikk saken tilbake, avga det en uttalelse som senere ofte er sitert og som må sies å være grunnlaget for siste 40 års praksis:

«Den kommune som ved reguleringer taper en del av sitt territorium og derigjennom også en del av sin skatteinntekt mens den beholder de allerede stiftede forpliktelser uforminsket, erverver ikke for så vidt noe *rettskrav* på erstatning av den kommune som utvides, derimot kan billighet tilsi at statsmaktene ikke unødig beriker den ene kommune på den annens bekostning eller i det hele foretar noen vesentlig forrykkelse av kommunenes bestående økonomiske forhold.»

I Lillehammerloven og senere i alle byutvidelseslover tales det alltid om erstatning til landkommunen. Departementet sier uttrykkelig at den minskede kommune beholder sine passiver (sine forpliktelser) uavkortet og regner altså ikke med noe skifte. Som nevnt legger dog bestemmelsene om erstatning betydelig vekt på den minskede kommunes gjeld. I lovene om Fredrikshald og Haugesunds utvidelse (1908 og 1909) skal skjønnet avgjøre «hvor stor del av (landkommunens) gjeld (byen) skal overta i erstatning for det inntektstap» landkommunen må antas å lide.



Selv om departementet ikke forutsetter noe annet oppgjør ved lovens foranstaltning enn billighetserstatningen, går det dog ut fra at kommunene må ordne visse økonomiske mellomværender. I Justisdepartementets bemerkninger til lovforslaget om Skiens utvidelse (1915) sies det at en byutvidelse «kan foranledige økonomiske oppgjør av annen art mellom land- og bykommunene. Såsom i anledning av spørsmål om byens overtagelse av landkommunen vedkommende eiendommer i de innlemmede strekninger o.l. Departementet antar at man i dette tilfelle som vanlig kan overlate ordningen av den slags forhold til efterfølgende forhandling og overenskomst mellom kommunene». Det samme antar departementet bør gjelde landkommunenes elektriske anlegg i utvidelsesområdet. «Men man finner det etter sakens stilling hensiktsmessig og billig at byutvidelsesloven for så vidt griper inn, så den åpner kraftselskapet og landkommunene adgang til å stille forlangender om innløsning fra Skiens side av ledningsnett m.v. i de innlemmede strøk.» Departementet foreslo at alene anleggets tekniske verdi skulle komme i betraktning. «Det tap som Gjerpens og Solums kommunale elektrisitetsverker måtte antas å lide ved byutvidelsen vil for øvrig bli å ta i betraktning ved fastsettelsen av den erstatning som det måtte bli pålagt Skien å utrede i henhold til første ledd i denne paragraf.» Vedkommende stortingskomité bemerket til dette at «ved byutvidelser i alminnelighet er det kun tale om erstatning ved skattetap, men i det her omhandlede tilfelle stiller saken seg noe annerledes, idet der også blir spørsmål om erstatning for den forretningsgevinst som Solum og Gjerpens kommune går tapt av ved Skiens innløsning og overtagelse av de nevnte kommuners elektriske kraftledninger med tilhørende anlegg innen de av Skien innlemmede strekninger.» Komiteens flertall var ikke enig med departementet i at erstatningen for det forretningsmessige tap skulle bedømmes sammen med erstatningen for skattetapet.» Verdsettelsen av det elektriske anlegg skulle foregå særskilt. Skjønnen skulle stå helt fritt, erstatningssummen skulle ikke være begrenset oppad til kommunens gjeld e.l., og det skulle ikke alene bygge på den tekniske verdi, det kunne også tas hensyn til det forretningsmessige tap. I Stortinget tok komiteen selv avstand fra sin bemerkning om skattetapet og henviste angående det alminnelige tap som skulle erstattes, til Lillehammerlovens begrunnelse. Loven i sin endelige form fikk bestemmelse om 1) at byen skulle overta så stor del av landkommunens gjeld som skjønnet bestemte, 2) at det sær-

skilt og uavhengig av landkommunens gjeld skulle gis erstatning for det tap som kommunenes elektrisitetsverker (og kraftselskapet) måtte antas å lide og 3) at hvis noen av partene forlangte det, skulle elektrisitetsanleggene i området overtas av bykommunen etter takst. (Opprinnelig gikk forslaget ut på at bare landkommunene kunne kreve innløsning av anlegget). — Porsgrunnloven (1919) hadde samme bestemmelse som Skiensloven, men senere har denne form ikke vært benyttet.

I alle disse lover ligger den forutsetning til grunn at den minskede kommune beholder eiendomsretten til verdier i det utskilte område, og at loven ikke, uten at det motsatte uttrykkelig sies, hjemler den utvidede kommune adgang til å sette seg i besittelse av disse eiendeler — det være uten eller mot erstatning. I lov om utvidelse av Bergen 1922 ble det uttrykkelig bestemt at byen skulle erstatte landkommunen verdien av vannledninger og brannhydranter i utvidelsesområdet.

Haldenloven i 1936 innførte som nevnt begrepet «økonomisk oppgjør» i stedet for «erstatning for tap», men departementet henviste til tidligere lovgivning. Det var intet som tydet på at en tilsiktet noen realitetsforandring. Senere har uttrykksmåten «økonomisk oppgjør» jevnlig vært brukt.

Fra hovedregelen har en dog alltid hatt den unntagelse at veger, gater og offentlige plasser, offentlig eiendom i snevreste forstand, følger grunnen uten erstatning. I et par tilfelle er det unntagelsesvis bestemt at broer innen utvidelsesområdet inntil videre skal vedlikeholdes av land- eller fylkeskommunen (Hønefoss 1851, Kongsvinger 1875).

Om Oslo—Aker-saken er det lite å si i denne forbindelse da det ved sakens behandling i Stortinget ble uttalt at oppgjøret ikke skulle danne noe mønster for senere økonomisk oppgjør.

Spørsmålet om skjønnskjennelsens eksigibilitet (gjennomføring av skjønnsresultatet ved tvang) ble aktuelt ved Porsgrunnskjønnet (1919) da bykommunen nektet å betale erstatningen og innbrakte saken for domstolene. Under inntrykket av de vanskeligheter som meldte seg under dette skjønn, vedtok Stortinget en tilleggslov til lov om Ålesunds utvidelse (1922) hvor det ble bestemt at skjønnsbeløpet skulle innbetales innen en viss frist, og at hvis skjønnets lovlighet ble innbrakt for domstolene og det ble utbetalt mer enn kommunen etter endelig dom hadde krav på, skulle det for meget erlagte bli å tilbakebetale etter visse regler. I proposisjonen heter det, at når det i bylovene

har vært inntatt bestemmelser om at de avholdte skjønn skal være endelige, har dette i praksis vært forstått derhen at det ingen innsigelse kunne reises mot selve skjønn som sådant, det vil si det rent skjønnsmessige resultat. Derimot har en ikke ansett bestemmelsen til hinder for — i den utstrekning det etter den vanlige rettspraksis har vært adgang for så vidt angår alminnelige skjønn — å innbringe for domstolene spørsmålet om skjønnets lovlighet.

Ved byopprettelseslover hadde en før århundreskiftet ingen bestemmelser om økonomisk oppgjør, og her har en aldri regnet med erstatning til den minskede kommune. Siden loven om anlegg av Notodden (1912) har en i disse lover jevnlig hatt den bestemmelse at hvis en av kommunene eller begge forlanger det, skal det ved skjønn avgjøres hvorledes rettigheter og forpliktelser skal fordeles. Her forutsettes det om en vil et skifte av fellesboet. Landkommunen må gi fra seg til det utskilte område en forholdsmessig del av dettes formue og gjeld.

## 2. Skjønnsmennenes praksis.

En må si at administrasjonen stort sett har vært klar over bykommunenes stilling ved grenseendringer. Det samme kan en ikke uforbeholdent si om de forskjellige skjønnskommissjoner og skjønnsmenn som har vært oppnevnt for å fastsette erstatninger og «økonomisk oppgjør».

Skjønnsmennene synes unntaksfritt å gå ut fra at gater, veger o.l. uten vederlag skal gå over til den nye kommune, at de følger terrenget. Det anses å følge av utvidelsesdekretet. Men utover dette er det vanskelig å finne noen fast linje. Opprinnelig har en bare drøftet den rene erstatning, erstatning for inntektstap. Ved overskjønn Sarpsborg—Tune (lov 18. august 1911) er dette kommet særlig sterkt i forgrunnen. Loven satte her ikke noen begrensning oppad for erstatningsbeløpet. Tidligere hadde en undertiden begrenset det til landkommunens gjeld. Bykommunens advokat hevdet under prosedyren, at når det var spørsmål om en billighetserstatning, skulle billighet øves til begge sider. Erstatningsbeløpet måtte fastsettes under hensyntagen til begge kommuners økonomiske bæreevne, og det måtte tas hensyn til byens stigende utgifter i anledning byutvidelsen. Motparten fremholdt på den andre siden at en fikk holde seg til lovens ord, det skulle gis erstatning for inntektstap, dvs. tapte skatteinntekter minus «forringede utgifter». Det synes som om skjønnsmennene har fulgt denne anvisning. I premissene for underskjønnet fremheves det

at skjønnnet må stå helt fritt så vel i henseende til avgjørelsen av hvilket inntektstap Tune kan antas å ha lidt som av i hvilken utstrekning dette tap bør erstattes av Sarpsborg. Det gjelder ikke her et formuesartet oppgjør mellom Sarpsborg og Tune, men en av statsmaktene av økonomiske, samfunnsmessige og administrative hensyn foretatt omregulering av de nevnte kommuners grenser. — Dette klare standpunkt har etter hvert i senere skjønn veket plassen for mange slags betraktninger, det er blandet inn elementer av ekspropriasjon, fullstendig eller partielt skifte osv. Ofte er en i tvil om hva skjønnsmennene mener.

Ved Skiens utvidelse (1915) skulle det som nevnt gis erstatning for det tap som Solum og Gjerpen kommuner måtte antas å lide og dessuten særskilt erstatning for elektrisitetsverk. I det alminnelige erstatningsbeløp til Solum tok nemnda med erstatning for en skolebygning. Dette må vel sies å stå i direkte strid med proposisjonen hvorav bruddstykker er sitert foran. Fra Solums side ble det under prosedyren hevdet at skolen «som uten videre er tatt i besittelse av Skien må bli å betale etter overenskomst eller skjønn og at dette forhold ligger utenfor loven og dermed utenfor nærværende skjønn». Imidlertid ble partene enige om å overlate til skjønnretten å avgjøre med endelig virkning for begge kommuner alle de spørsmål som vedrørte skolen.

Norges Byforbund har hevdet at kravet om skifte ved byutvidelser er av rettslig natur. Det må foretas et oppgjør av aktiva og passiva. Kan kommunene ikke bli enige, og byloven ikke uttrykkelig henlegger dette oppgjør til et skjønn eller en annen myndighet, kan enhver av kommunene ty til domstolene for å få spørsmålet løst.

Byforbundets krav om skifte synes i skjønnene etter 1920 å ha funnet en viss tilslutning. I Mandalskjønnet (1920) bemerker kommisjonen at partene visstnok går ut fra at det må sondres mellom den del av oppgjøret hvoretter Halse og Harkmark kommuners aktiva og passiva skal fordeles på den gjenværende landkommune og den utvidede by, og den del av oppgjøret som utgjør inntektstapet, det er fremgangsmåten det er uenighet om. Og skjønnnet sier i sin slutning at det «har tatt hensyn til det som foran er nevnt og skjønnsmessig har foretatt det såkalte skifte». Noe slags tallmessig skifte eller fordeling av aktiver og passiver kan en imidlertid ikke finne skjønnretten har lagt til grunn. Det synes her som ellers å ha foregått en rent skjønnsmessig avveien av de momenter som kan komme i betraktning.

Noe lignende sies i Bergensskjønnen (1921). Det er tatt hensyn til aktiva og passiva, men heller ikke her er foretatt et virkelig skifteoppgjør, og Laksevåg får etter lovens bestemmelse særskilt erstatning for vannledningsnett og hydranter utenom det alminnelige oppgjør.

I Kristiansandskjønnen (1921) foretas et virkelig skifte for en del av det utskilte område, nemlig Lund skolekrets, som har hatt sin egen formue. Men dette oppgjør fant sted med partenes samtykke. I Namsosskjønnen (1921) benekter ikke retten adgang til skifte, men finner at det intet er å dele, begge kommuners stilling er mindre god.

Også i Alesundskjønnen (1923—25) drøftes skiftetanken. Skjønnen hverken bekrefter eller benekter retten til skifte, men sier på den andre siden at landkommunen skal ha full erstatning. Nemnda bemerker således at «hvis der i strøket hadde vært eiendommer, bygninger eller andre verdier som tilhørte Borgund kommune og nå overførtes til Alesund kommune, måtte disse takseres og erstattes. Men dette er ikke tilfelle. Ellers blir det ikke spørsmål om erstatning på ekspropriasjonsmessig måte». — Dette synspunkt har lite med skifte å gjøre.

I andre skjønn hevdes prinsippet om at den minskede kommune beholder sine rettigheter og forpliktelser uavkortet.

Ved Gjøvik utvidelse i 1920 fikk Vardal kommune erstattet tap ved å måtte bortta elektrisitetsverkets ledninger og stolper fra utvidelsesområdet uten at noe herom var nevnt i loven.

I Haldenskjønnen (1936) sier nemnda bl.a.: «Derimot har den (den minskede kommune) selvsagt rettslig krav på den privatøkonomiske formue som ved grenseforandringer overgår til en annen kommune. En kommune kan likeså lite som enhver annen juridisk person vilkårlig fratras eiendomsretten uten erstatning... Kravene fra den kommune som blir beskåret må etter deres art deles i to grupper. Den første gruppe gjelder krav på erstatning for privatøkonomiske eiendommer i utvidelsesstrøket. Disse krav er lovhjemlet, endog grunnlovshjemlet». Den annen gruppe er kravet på erstatning for inntektstap, svekket skattekraft o.l. hvor billighetsbetraktninger er avgjørende. Det hele skjønn som var temmelig uklart, ble påanket, og overskjønnen uttalte at det anså den sondring underskjønnen foretok mellom rettskrav og billighetskrav å være av noe tvilsom karakter. En medgir at en ved bedømmelsen av verdien av elektrisitetsforsyningen har mer eksakte holdpunkter enn ved vurderingen for øvrig. Men den indre sammenheng er iøynefallende.

De to hovedfaktorer er beskatningen og elektrisitetsforsyningen. Men kommunen er i betydelig grad rådig over utligningen av disse faktorer. Det vil alltid være en refleksvirkning mellom beskatning og strømtariff. Egentlig rettskrav betinger kun de privatøkonomiske aktiva som overdras, uttales det til slutt.

Ved Larviks utvidelse i 1937 sier nemnda at den minskede kommune selvsagt har krav på erstatning hvis noe av den privatøkonomiske formue ved grenseendringer går over til den andre kommune.

Rettskrav- og skifteteorien er sterkt fremhevet i premissene for det uforbindende forhåndskjønn som ved Justisdepartementets foranstaltning ble holdt (1932) i anledning av et mulig oppgjør mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune hvis Aker kommune ble sammensluttet med Oslo kommune. Skiftet og billighetserstatningen er, uttales det her, så helt vesensforskjellig både med hensyn til grunnlaget og utformingen, at det må fremstille seg som strengt nødvendig å holde dem helt ut fra hverandre som særskilte ledd under det økonomiske oppgjør. Det hevdes at det i lovgivning og praksis gjennom den siste menneskealder er slått fast at også vi helt ut har anerkjent «de alminnelige regler om oppgjør i form av skifte og erstatning».

I forhåndskjønnen (1941) i anledning av påtenkt utvidelse av Hamar, uttaler skjønnen at spørsmålet om rettskrav eller ikke er uten noen praktisk interesse. Forsøkene i teorien på å oppkonstruere faste rettsregler for en del av oppjøret som betegnes som skifte av aktiva og passiva viser at det hele er ubestemt og flytende og at billighets- og hensiktsmessighetshensyn m.v. under alle forutsetninger må levnes så stort spillerom at også her fritt konkret skjønn dominerer oppjøret. I praksis kommer det derfor ut på ett om en legger rettskravsteorien til grunn eller ser det hele som et billighetsoppgjør. Det kommunaløkonomiske oppgjør er vesensforskjellig fra et privatøkonomisk skifte. Det hele oppgjør er skjønnsmessig, og det er hverken nødvendig eller hensiktsmessig å skille erstatningsspørsmålet skarpt fra det øvrige oppgjør som bør foretas. — Oppjøret er deretter i store trekk foreslått på den måte at offentlig eiendom og forvaltningseiendom i det innlemmede strøk uten utgift blir overført til bykommunen, privatøkonomiske aktiver og passiver i landkommunen fordeles mellom den gjenværende og utskilte del etter skattekraften. Deretter foreslås at kommunen skal betale en betydelig billighetserstatning idet det anføres at hvis oppjøret skulle innskrenkes til en fordeling av aktiva og passiva,

ville den gjenværende del av landkommunen komme i en helt uholdbar økonomisk stilling.

### 3. Krav om generelle regler i byutvidelsessaker.

Spørsmålet om fastere regler for det økonomiske oppgjør har stadig vært fremme i den offentlige diskusjon. Norges Byforbund sendte i 1922 en begrunnet henstilling til Justisdepartementet om at skjønnsretten under byutvidelsessaker måtte få fast formann, oppnevnt av Kongen, og at det muligens burde være adgang til overskjønn. Forbundet anker over at det ikke er noen kontinuitet i avgjørelsen av disse viktige spørsmål. Hver gang en by skal utvides, trer en ny og uprøvet skjønnsrett i funksjon. En kan aldri være sikker på at to byutvidelser blir likt behandlet.

I 1920 ble Porsgrunn by utvidet. Skjønnsbeløpet ble etter Porsgrunn kommunes mening satt urimelig høyt, og kommunen nektet å betale det. Saken gikk til Høyesterett hvor byen ble dømt til å betale etter kjennelsen.

Porsgrunnskjønnet fremkalte sterk kritikk og er fra byenes side blitt oppstilt som mønster på et vilkårlig slumpeskjønn. Byforbundet tok med utgangspunkt i dette skjønn spørsmålet om nye retningslinjer opp igjen. I skrivelse av 20. mars 1923 foreslo forbundet prinsipielt at det istandbringes en generell lov om det økonomiske oppgjør etter de retningslinjer som forbundet peker på, subsidiært at de fremtidige byutvidelses- eller byoppsettelseslover hver for seg gis tilsvarende bestemmelser om oppgjøret. Forbundet gikk meget sterkt inn for oppgjørsprinsipper hvoretter det sondres mellom det det kaller en rettslig fordeling av aktiva og passiva mellom den utskilte og gjenværende del av herredskommunen («skiftet») og en skjønsmessig fordeling mellom herredet og byen av herredets gjennomsnittlige inntekter av og utgifter til det utskilte område («erstatningen»). Ved fastsettelse av erstatningen må det ikke bare tas hensyn til et rent matematisk overskudd eller underskudd på utgifter og inntekter. Fremkommer overskuddet på den måte at herredet har forsømt strøket og har spart på nødvendige utgifter, må det tas hensyn til dette. Legges disse prinsipper til grunn, er det ikke sagt at det — slik som byutvidelseslovene forutsetter — alltid blir bykommunen som må betale erstatning. Det kan tenkes at landkommunen må betale for å bli kvitt et underskuddsdistrikt. Herredet må derved ikke kunne forlange erstatning for forventede fremtidige inntekter. Forbundet stiller opp mønster for et oppgjør og krever at skjønnet begrunner sin

avgjørelse med tørre tall så vidt mulig. Hvis den nåværende praksis hvoretter en helt er prisgitt skjønnet, skal fortsette, vil erstatningen virke preventiv, ingen by vil våge å forlange en utvidelse av frykt for de økonomiske konsekvenser.

Norges Herredsforbund som fikk anledning til å uttale seg om Byforbundets skrivelse, gikk hårdt i rette med de synspunkter som var lagt fram. Forbundet var av den oppfatning at en i første rekke måtte søke å finne andre måter å løse naboforholdet mellom en by- og tilgrensende landkommuner enn ved fra tid til annen å foreta byutvidelser. Det pekes på at etter hvert som bygningsloven er gjort gjeldende og har virket noen tid har de distrikter av landkommunen som ligger nærmest byen utviklet seg fra å være forsømte forstadsdannelser som det var en letelse å bli kvitt, til å bli de verdifulleste strøk for bygden. På denne veg må en gå videre. Herredsforbundet tror at det etter denne dag bare unntagelsesvis kan bli spørsmål om byutvidelser. Forbundet mener det ville være heldig om det på en eller annen måte kunne slås fast, at en byutvidelse heretter praktisk talt ikke kan tenkes å bli satt i verk med mindre partene på forhånd er enige om vilkårene for sådan utvidelse, på samme måte som det i praksis ikke lenger kan tenkes at administrasjonen vil foreta deling av herreder med mindre partene på forhånd har truffet overenskomst om alle detaljer i delingsvilkårene.

Ved behandlingen av lov om Ålesunds utvidelse i 1922 reistes det i Stortinget mosjon om å gi nærmere direktiver for skjønnet. Departementet tok av formelle grunner avstand fra denne henstilling. I departementet gjorde ulike syn seg gjeldende i dette spørsmål. Fra et hold ble det pekt på at en allerede tidligere hadde henledet oppmerksomheten på det ønskelige i at det for disse skjønn tilveiebringes visse kauteler, for det står ikke til å nekte, uttales det, at det tidligere er avgitt skjønn som i sin vilkårlighet er nesten uhyrlige. Som botemiddel pekes på adgang til overskjønn og departementsoppnevning av skjønsmennene. Andre frarådet imidlertid bestemt noen alminnelig lov. En skulle vokte seg for å komme med noe forslag i denne materie. Det ville være som å stikke hånden i en maurtue. Fra det samme hold ble det pekt på at hovedsaken måtte være å få skjønnet sammensatt av upolitiske og samvittighetsfulle menn med stor kommunal praksis.

Under behandling av lov om Sandefjords utvidelse i 1931 ble det igjen i Stortinget vakt mosjon om en generell lov. Saken ble

påny drøftet i departementet, men ble henlagt med den begrunnelse at den fremdeles ville ha godt av å modnes.

#### 4. Forutsetninger ved endring av landkommunenes grenser.

Når landkommuner deles, foregår det et slags skifte. I landkommuneloven finnes ingen bestemmelser om dette like så lite som en har bestemmelser om økonomisk oppgjør ved forskyvning av grenser landkommuner imellom. Praksis er ved deling at den udelte kommunes herreds- eller soknestyre vedtar et oppgjør av skiftemessig art, hvorefter delingen besluttes av Kongen på de av herredsstyret fastsatte vilkår. Spørsmålet er om det er Kongen som bestemmer oppgjøret, eller om det er herredsstyret eller begge i forening. Aschehoug uttaler om dette at «Kongen, selv i de tilfelle hvor det står til ham å omregulere kommunenes grenser eller dele dem, ikke uten samtykke fra disses bestyrelser, (kan) treffe bestemmelse om hvilken innflytelse foranstaltningen skal få på de omregulerte kommuners rettigheter og forpliktelser. Dette har formodentlig alltid og iallfall nu (1890) i lang tid vært antatt av regjeringen selv».

I departementets foredrag (22. juli 1907) som ligger til grunn for kongelig resolusjon om deling av Gleminge (Glemmen) herred ved utskillelse av Kråkerøy, heter det: «Derimot har det alltid vært antatt at administrasjonen ikke er berettiget til å bestemme vilkårene for delingen uten samtykke fra de interesserte parter.» Videre heter det: «Da herredsstyrets flertall således i nærværende tilfelle har vegret seg for å inngå forhandlinger om delingsvilkår, må derfor spørsmålet om utskiftning av det økonomiske fellesskap utskytes til senere avgjørelse ved overenskomst mellom de to nye herreder eller i tilfelle ved domstolenes mellomkomst.»

De siste bemerkninger gir sikkert ikke uttrykk for departementets alminnelige syn, men ellers synes det som om departementet er enig i den oppfatning Aschehoug hevder, at det er herredsstyrene som bestemmer oppgjøret, eller at deres medvirkning i all fall er nødvendig.

#### 5. Det rettslige grunnlag.

##### Er kommunene beskyttet av lov eller grunnlov?

Med alle de synspunkter som er lagt til grunn for det økonomiske oppgjør og all den spredte diskusjon som har vært ført, kan en ikke si at det er gjort noe gjennomført forsøk på å finne det virkelige rettslige grunnlag kommunene står på. Hvilke rettigheter

har de interesserte kommuner overfor statsmyndighetene, og når disse har talt, hvilke rettigheter har de overfor hverandre og overfor tredjemann?

Når en står overfor grenseendringer som foretas ved lov, synes statsmyndighetene for sin del i alminnelighet å ha vært klare over grunnlaget. Lovgivningsmyndigheten har det i sin makt å ordne oppgjøret etter som forholdene i hvert tilfelle tilsier. Som en av det foregående vil ha sett, har en hatt de forskjellige former for oppgjør. Opprinnelig intet oppgjør i det hele tatt, dernest et partielt skifte idet eiendommer i utvidelsesområdet som alene tjener dette, har fulgt grunnen, videre erstatning til den minskede kommune for tapte inntekter — undertiden i forbindelse med erstatning for formuesgjensstander som overdras den utvidede kommune. Ved byopprettelser har det også opprinnelig intet oppgjør vært, senere har det vært anledning til en fordeling av rettigheter og forpliktelser, hvis noen av partene krever det.

Dette syn har vært lagt til grunn ikke bare når det gjelder forvaltningsmessig eiendom, men også finansformuen — inntektsgivende bedrifter som har vært etablert på «frivillighetens» veg. I Skien- og Porsgrunnsakene (1915 og 1918) drøftet en forskjellige forslag med hensyn til de elektriske anlegg, og en la ingen avgjørende vekt på at en hadde med et selvstendig organisert interkommunalt kraftselskap å gjøre. Det hele ble så vidt skjønnes ordnet ut fra hensiktsmessighets- og billighetshensyn.

At lovgivningen ikke griper inn i alle detaljer, men overlater ordningen av de mer praktiske spørsmål til forhandling og overenskomst mellom kommunene, rokker ikke ved prinsippet. Statsmyndighetene drøfter kommunenes «rettigheter» i forbindelse med grenseforandringen, men heri ligger ikke noen erkjennelse av at kommunene har uforutpelig rettigheter som ikke loven kan berøve dem. Spørsmålet om hvilke av kommunene skal ha eiendommer i utvidelsesområdet har således vært avgjort på helt motsatt måte.

Det kan av Ålesundsaken (side 85) ved første øyekast synes som om lovgivningsmakten selv er kommet i tvil om sin kompetanse, idet loven forutsetter at skjønnets lovlighet kan bli prøvet ved domstolene. Det fremgår dog av premissene at det må være skjønnsforutsetninger som kan tenkes angrepet, ikke det rent skjønsmessige resultat og heller ikke den forfatningsmessige adgang til å ordne det økonomiske oppgjør ved alminnelig lov.

Denne lovgivningsmaktens rett har tid-

ligere visstnok ikke vært bestridt. *Aschehoug* sier i sin statsforfatning III (1885) s. 280: «Men da vår grunnlov ingen sådanne forskrifter (om innskrenkning i statsmaktens herredømme over kommunene) inneholder, må den lovgivende makt kunne ordne kommunenes forhold ettersom den finner det tjenlig. Den råder således for det første over deres tilværelse, kan dele eller sammenføye dem etter forgodtbefinnende. Den kan der nest uten hinder av grunnlovens § 97 fastsette kommunenes rettigheter og forhold til hinannen eller til staten eller endog i forhold til private personer, for så vidt den nye lov ikke derved gjør inngrep i ukrenkelige rettigheter der tilkommer disse.»

I sin avhandling i *Norsk Rettstidende* for 1890 kommer ikke *Aschehoug* inn på spørsmålet om lovgivningens rett til å ordne de økonomiske forhold, men drøfter spørsmålet om kommunenes rettigheter og forpliktelser etter en grensendring når loven intet inneholder om økonomisk oppgjør. Under den samme synsvinkel behandler fylkesmann *Hallager* spørsmålet i *Tidskrift for Rettsvidenskap*, Ny rekke VI 1927. Han hevder her at ved byutvidelse har ikke noen av kommunene plikt til å yte den annen erstatning eller rett til å kreve noe nærmere økonomisk oppgjør — uten for så vidt det herom i selve byutvidelsesloven foreligger positiv bestemmelse. Om en legger en strekning av en kommune til en annen, består de to kommuner like godt med sine opprinnelige rettigheter og forpliktelser. Han drøfter hvilke rettigheter og forpliktelser kommunene har når loven tier. De resultater han kommer til begrunner han i offentlig sedvanerett og alminnelige retsprinsipper. Han drøfter ikke direkte spørsmålet om grunnloven sikrer kommunen rettigheter og følgelig binder lovgivningsmakten, men en må anta han her slutter seg til *Aschehoug*s foran omhandlede lære, som denne for sin del ytterligere har understreket ved å fremholde at det vanskelig kan påvises «noen grense for det herredømme den lovgivende makt kan utøve over kommunene. Ikke engang grunnlovens § 105 kommer dem alltid til beskyttelse». I visse tilfelle kan endog staten tilegne seg kommunens midler uten å yte erstatning. «Men mot aldeles vilkårlig eiendomsberøvelse må dog kommunen ha et forsvar i den nevnte grunnlovsparagraf.»

Etter at lovgivningen innførte erstatningsprinsippet i byutvidelseslovene, og kommunene i stadig større utstrekning påtok seg økonomiske forpliktelser og ble store bedriftsherrer, har det imidlertid som påvist

foran, i den offentlige diskusjon og i prosedyren for skjønnsnemndene hevet seg røster som ikke uten videre godkjenner det foran nevnte grunnsyn. Byforbundets påstand om at byene har et rettslig krav på skifte ved byutvidelser, må i tilfelle støtte seg til grunnloven. Byutvidelseslovene selv inneholder ikke noe om skifte, men går ut fra et annet prinsipp når de (før 1936) sier at landkommunene skal ha erstatning for det tap de måtte lide. Og i lovgivningen for øvrig eller i offentligrettslig sedvane kan ikke påvises noen hjemmel for et alminnelig skifte. Hvilken grunnlovsparagraf som skulle tilsi kommunene skifte, uttaler Byforbundet seg ikke om.

Når forhåndsskjønnet Oslo—Aker (1932) direkte hevder at lovgivningen og praksis gjennom den siste menneskealder har knesatt skiftetanken, kan det neppe være grunnloven det har tenkt på. Denne har ikke i den siste menneskealder gjennomgått endringer som berører de her nevnte spørsmål. Det må være den alminnelige lovgivning som har vært ment, men at denne på dette tidspunkt intet inneholder til støtte for et sådant syn, er før påpekt.

Tilbake blir da bare administrativ praksis eller de avgjørelser som er truffet av skjønnsnemndene. Her kan det med en viss rett sies at «praksis har knesatt skiftetanken». En viser til det som er nevnt om dette i avsnitt 2 foran. Enkelte av nemndene sier selv rett ut at de har tatt skiftemessige hensyn ved oppgjøret. Men undersøker en saken nærmere, finner en intet som støtter dette utsagn. Hverken i oppstillingen eller i resultatet finnes noe om skifte, og konklusjonen er alltid den samme, at den minskede kommune tilkjennes erstatning for det tap skjønnet finner at den har lidt. *Kristiansandskjønnet* 1921 er anført til inntekt for nevnte praksis. Men det skifte som fant sted av *Lund skolekrets'* aktiver og passiver, kom som nevnt i stand etter partenes eget ønske. Uten at enighet mellom partene om dette sær oppgjør hadde foreligget, ville skjønnsnemnda neppe ha innlatt seg på det.

Det synes imidlertid klart at det ikke kan være tale om rettsdannende praksis i et forhold som dette, hvor hvert enkelt tilfelle avgjøres ved en ny lov. For hver gang et byutvidelsesskjønn holdes er det en ny lov som settes ut i livet. Det må da være på det rene at lovgivningsmakten hver gang fritt kan gi loven det innhold den ønsker uten hensyn til skjønnsnemndenes praksis. Det gjør den da også, og det viser seg at skjønnsnemndene stadig stiller seg det spørsmål, hva inneholder den enkelte lov og dens motiver,

hva er lovgivernes forutsetninger for det foreliggende økonomiske oppgjør. Det er innholdet av den enkelte byutvidelseslov en må undersøke. Det er nok så at når en har for seg helt likelydende lover, vil en tidligere skjønnsnemnds begrunnelse for avgjørelsen kunne ha betydning for en annen skjønnsnemnd, en viss skjønnspraksis kan opparbeides og påberopes når en står overfor likeartede tilfelle, men den kan ikke binde lovgivningsmakten.

Det svake grunnlag rettskravteorien hviler på, viser de forskjellige synspunkter som hevdes. De som først og fremst taler byens sak mener at kommunene har krav på skifte, og hevder altså de skilte territoriers og deres innbyggeres forholdsmessige andel i de kommunale aktiver, andre mener at den minskede kommune som rettssubjekt har rett til å beholde sine eiendeler, frem for alt sin «privatøkonomiske» formue, udelte uansett hvor eiendelene er beliggende — altså det stikk motsatte synspunkt. Disse siste henviser til en grunnlovsbestemmelse, nemlig grunnlovens § 105: Fordrer statens tarv at noen må avgi sin eiendom til offentlig bruk, skal han ha full erstatning. Haldenskjønnen (1936) ga som det fremgår av det foran siterte, sterkest uttrykk for denne tankegang: Kravet på erstatning for privatøkonomiske eiendommer i utvidelsesstrøket er lovhjemlet, endog grunnlovshjemlet. Overskjønnet tok delvis avstand fra underskjønnet og mente at det neppe var grunn til å stille erstatningskravet vedkommende elektrisitetsforsyningen opp som rettskrav i motsetning til skattetapet. Men så heter det videre: «Egentlig rettskrav betinger kun de privatøkonomiske aktiva som overdras.» Det er riktig som overskjønnet sier, at den indre sammenheng mellom elektrisitetsforsyningen (strømprisene) og beskatningen er iøynefallende. Strømprisen kan benyttes til å holde skattøren nede, og elektrisitetsverket kan få tilskudd av bykassen for å holde strømprisen nede. Men er det så, at den minskede kommune ikke har noe rettskrav når det gjelder elektrisitetsverkets avkastning, er det uforståelig ut fra alminnelige erstatningsregler at den skal ha noe slikt krav når det spørres om selve anlegget. Det har som nevnt tidligere i proposisjoner vært fastslått at hvis erstatning skal gis for avståelse av elektrisitetsverk, skal den forretningsmessige verdi legges til grunn.

Senest er grunnlovens § 105 påberopt ved skjønn over det elektriske ledningsnett i byutvidelsesområdet ved Flekkefjords utvidelse. Professor *Augdahl* har i denne sak avgitt et responsum, hvori han uttaler at det beror på en merkelig begrepsforvirring når Flekke-

fjord til begrunnelse for å fravike prinsippet om full erstatning for de elektriske ledninger påberoper seg analogien fra hva det gjelder med hensyn til tap av skatteinntekter. Det er ganske opplagt, hevder han videre, at skal frivillige og privatrettslige foretagender fra en kommunes side avstås til en annen kommune, må det skje mot full erstatning, ganske som om det hadde gjeldt hel privat eiendom.

Om sammenhengen mellom skatteinntekter og monopolartede inntekter av inntektsgivende bedrifter som elektrisitetsverk er det nødvendige sagt foran. En kan heller ikke innskrenke seg til å sette opp skatteinntekter og inntekter av elektrisitetsverk mot hverandre. En må ta med andre inntekter som ikke er av skattemessig art, å stille elektrisitetsverk i en særstilling lar seg ikke gjøre. Elektrisitetsforsyning er etter hvert blitt en kommunal oppgave omtrent på linje med vannforsyning, som nærmest er av forvaltningsmessig karakter. Grensen mellom forvaltningsformue og finansformue («frivillige og privatrettslige foretagender») er flytende og under utviklingens lov, noe reelt skarpt skille lar seg aldri trekke. Det synes enighet om at forvaltningsmessig formue kan overføres fra den ene kommune til den andre uten erstatning. En måtte følgelig bygge rettskravet på et teoretisk skille mellom forvaltningsformue og finansformue (eller «privatrettslig» formue), men dette må anses praktisk umulig.

I det moderne samfunn utleder kommunene all sin rett fra staten, hva enten hjemmelen er grunnlov, alminnelig lov eller uskrevet lov. I vårt land er kommunalvesenet ordnet ved alminnelig lov, og det er ikke bestridt at det kan endres ved lov. Unntagelsen skulle i tilfelle være grunnlovens § 105, en av «menneskerettighets»-paragrafene.

Det er visstnok så at en kommune som enhver annen juridisk person i visse tilfelle anses beskyttet av grunnlovens § 105, nemlig hvis statens tarv krever at den enkelte kommune må avstå sin eiendom til annet offentlig bruk enn den tidligere har tjent. Eksproprierer således jernbanen for sitt formål gategrunn, byggegrunn eller lignende fra kommunen, har det ikke vært bestridt at det må betales full erstatning. En utvidet fortolkning av grunnlovens § 105 må her sies å være godkjent av rettspraksis. Her opptrer staten overfor kommunen i dennes egenskap av rettssubjekt, og det foregår en overføring av formuesgodene fra det enkelte kommunesamfunn til det hele statssamfunn. Annerledes da f. eks. staten i sin tid overtok de fengsler som kommunene tidligere hadde hatt plikt til å holde. Her handlet staten som

høyeste forvaltningsinstans i forhold til de underordnede instanser og overtok en del av forvaltningen som tidligere hadde ligget under kommunene. Grunnlovens § 105 forutsetter et motsetningsforhold mellom de private interesser og statens tarv, hvorved de første må vike. Et slikt motsetningsforhold må også sies å være til stede hvor staten berøver en kommune byggegrunn til fordel for en jernbane, hvor det enkelte kommunesamfunn berøves verdier til fordel for det hele statssamfunn. Men det kan ikke sies å være til stede hvor f.eks. en vegbro eller et skolehus ved grenseendring blir beliggende i en fremmed kommune og overgår til denne. Broen og skolehuset tjener fortsatt nøyaktig de samme interesser som før, overføres bare til et nytt, sideordnet forvaltningsområde. Det samme kan sies hvor den avståtte eiendom består i et vannledningsnett eller elektrisk ledningsnett. En annen sak er det at en overdragelse fra en kommune til en annen av formuesgjenstander, og særskilt av inntektsgivende bedrifter, som regel vil gripe forstyrrende inn i det bestående forhold og i bedriften som helhet. Det er i slike tilfelle all grunn til å tilkjenne den minskede kommune erstatning, men det står lovgivningsmakten fritt for å bestemme arten og omfanget av denne erstatning. Når det ved lov gis kommune adgang til å innløse elektrisk anlegg, er det sannsynlig at meningen har vært at den minskede kommune skal ha «full erstatning», men derfor kan en ikke fastslå at det dreier seg om ekspropriasjon og at det er grunnlovens § 105 som kommer til anvendelse.

Det kan være spørsmål om Kongen ved endring av landkommuners grenser har den samme rett som lovgivningsmakten til å treffe bestemmelser om de følger grenseendringen skal ha. Departementets stilling til disse spørsmål har ikke vært helt klar. Dette skyldes vel at Kongen har delegert myndighet og at loven er knapp i sin uttrykksmåte. Kongen har rett til å fastsette «nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov», men det sies intet om erstatning eller økonomisk oppgjør. Da grenseendringer iallfall ved deling av kommuner nødvendigvis må medføre et økonomisk oppgjør, må en anta at den fullmakt Kongen har, må inneslutte rett til å fastsette slikt oppgjør. Derimot kan det vel være tvilsomt om denne fullmakt gir adgang til å tilkjenne erstatning ut fra billighetsbetraktning.

Det har som nevnt både i teorien og av departementet vært hevdet at økonomisk oppgjør ved deling av landkommuner ikke kan foretas uten samtykke fra de interesserte

parter. Dette synspunkt kan — særskilt når det er spørsmål om deling — ikke være riktig. Samtykket innhentes på forhånd, og delingen finner så sted på de vilkår som herredsstyret har stilt. Men hvem er i dette tilfelle de interesserte parter? Herredsstyret representerer jo den gamle udelte kommune, ikke de nye kommuner. En tenker kanskje på soknestyrene idet delingen praktisk talt alltid har foregått etter soknegrenser. Men deling av en kommune er ingen soknesak. Soknestyrene kan ikke uten videre, og slett ikke før deling har funnet sted, betraktes som de nye kommuners herredsstyrer. Og hvis herreder ikke blir delt etter soknegrenser, men etter mer tilfeldige grenser, hvordan kan en da overhodet tale om parter og representasjon for disse? Det kan riktignok etableres nye herredsstyrer i de to deler. Men hvor står en når disse herredsstyrer ikke blir enige? En har ingen «arvelov» og intet «testamentet» som kan legges til grunn. I tilfelle Glemmen, da Kråkerøy ble utskilt som egen kommune, kunne soknestyrene ikke bli enige, og etter departementets mening måtte derfor «spørsmålet om utskiftning av det økonomiske fellesskap» utskytes til senere avgjørelse «ved overenskomst mellom de to nye herreder eller i tilfelle ved domstolens mellomkomst». Men hva skulle være grunnlaget for en domsavgjørelse?

Det riktige synspunkt må være at det gamle herredsstyre stiller forslag til økonomisk oppgjør, og dette godtas av Kongen.

Dette må nå sies å være fastslått av domstolene, nemlig ved Høyesterettsavgjørelse i sak Herøy kommune mot Nordvik kommune (Rt. 1926 s. 466). Ved deling av den opprinnelige kommune i Herøy og Nordvik var det i det oppgjør som var stadfestet av Kongen ikke tatt med fordeling av rettigheter og forpliktelser i en legebolig som ble anskaffet mens delingsforhandlingene pågikk. Herøy kommune som fullførte bygget og innen hvis område legeboligen var beliggende, hevdet at deling skulle finne sted på grunnlag av det fordelingstill som var benyttet under oppgjøret, og at dette hadde vært en forutsetning da bevilgningen ble gitt. Nordvik kommune som ikke ville ha noe med legeboligen å gjøre, ble frifunnet, idet Høyesterett uttalte at den var enig med underretten i at det er Kongen (ikke herredsstyret) som har å treffe bestemmelse om hvorledes det ved deling av kommuner skal forholdes med hensyn til aktiva og passiva.

Ut fra den oppfatning at kommunene ikke har krav på noen erstatning eller noe nærmere økonomisk oppgjør, skulle det også synes klart at henvisningen til oppgjør ved



domstolenes hjelp er misvisende. Like så lite som domstolene kan besluttet grenseforandringer kan de foreta et alminnelig oppgjør eller tilkjenne noen av kommunene erstatning.

Om domstolene således ikke kan foreta et positivt økonomisk oppgjør, er det klart at deres medvirkning ellers kan bli nødvendig om kommunene ikke blir enige — både om økonomiske og andre mellomværender — overhodet om de følger som grenseendringen medfører. I den utstrekning dekretet (lov eller kgl. res.) gir bestemmelser om økonomiske og andre følger vil en selvsagt kunne få domstolenes avgjørelse for hvordan disse skal forstås. Når loven intet sier om følgene, må domstolene i tilfelle avgjøre tvistepunktene så langt disse kan løses på grunnlag av den alminnelige kommunallovgivning. Tvistemål kan lett tenkes om spørsmål i forbindelse med ligningen, forsorgsvesen, rett til å oppkreve kommunale avgifter, bygningslovens anvendelse osv. En kan særskilt nevne retten til å drive elektriske anlegg.

En bør da kunne fastslå at det står lovgivningen fritt for i forbindelse med endring av kommunegrenser uten hinder av grunnloven å ordne de økonomiske forhold mellom kommuner som får sitt territorium endret. Følgelig kan heller ikke grunnloven være til hinder for at en i en alminnelig lov fastslår retningslinjer for det økonomiske oppgjør, slik som det finnes hensiktsmessig. En annen sak er at disse retningslinjer må ta hensyn til den sterke stilling kommunene i vårt samfunn inntar i den alminnelige rettsbevissthet — både i forhold til hverandre og til staten.

Komitéens medlem, Erling Anger, vil tilføye at han ikke kan tiltre fullt ut foranstående fremstilling og vurdering av gjeldende rett og av praksis i oppgjørssaker idet han mener at skifteteorien har spilt større rolle enn det her er gitt uttrykk for. Da han imidlertid har tiltrådt komitéens forslag om fremtidig ordning, har han ikke funnet grunn til nærmere å gjøre rede for sitt syn på disse områder.

#### **D. Fremgangsmåten i dag når grenseendringssaker reises.**

Grensesaker har hittil vistnok unntagelsesfritt vært reist av kommunene, vanligvis av bykommune for å få byutvidelse i stand og av soknekommune for å få delt herredskommunen. Det forsøkes gjerne med forhandlinger kommunene imellom, og hvis enighet ikke oppnås henvender den krevende kommune seg til departementet, som søker å rettledede eller megle. Uten noen veiledning er kommunene ofte sterkt i villrede om hvordan

saken skal gripes an. Juristene føler seg også på gyngende grunn når de skal pledere en slik sak fordi emnet er så spesielt, de har hverken lov eller tilstrekkelig litteratur å holde seg til. I regelen er den kommune som i tilfelle skal avgi territorium uvillig til å medvirke til sakens belysning, og behandlingen snegler seg fram. I den senere tid har en søkt å påvise hvordan de økonomiske forhold vil komme til å arte seg for de endrede kommuner, men i tidligere grensesaker har det på dette område vært gjort lite forberedende arbeid, og den verste anstøtssten har vært spørsmålet om økonomisk oppgjør kommunene imellom.

Som det fremgår av det som er sagt andre steder i denne fremstilling inneholder vår lovgivning intet om hvilke reelle forutsetninger skal legges til grunn ved bedømmelsen av spørsmålet når grenseendring bør finne sted. Avgjørelsen er basert på skjønn hvorunder en i første rekke har tatt hensyn til de interesserte kommuners forestillinger og motforestillinger.

Virkelige formelle forutsetninger, lovbestemte betingelser som må være til stede om grenseendringssak skal realitetsbehandles, finnes heller ikke. En har bare bestemmelsene om at kommunene — i visse tilfelle fylkeskommunene — skal ha anledning til å uttale seg.

#### **E. Komitéens forslag til retningslinjer.**

Spørsmålet om når de reelle forutsetninger for grenseendringer foreligger er i den aktuelle situasjon komitéens hovedoppdrag og er søkt besvart særlig i kapitel VII. Det kan drøftes om det er grunn til å søke slike reelle forutsetninger fastslått i en alminnelig lov om endring av kommunegrenser. Som nevnt under avsnittet om fremmed lovgivning har de danske, finske og svenske lover forsøkt å stille opp saklig grunnlag for grenseendring, men en må si at forsøket ikke er falt særlig heldig ut. Formålsparagrafen i den svenske lov gir således liten konkret veiledning. Spørsmålet om når endringer bør finne sted vil til enhver tid bli en vurderingssak hvor kryssende hensyn gjør seg gjeldende og er derfor ikke særlig egnet til å få sin avgjørelse i lovs form. Hva særskilt byutvidelsessaker angår er det jo dessuten så at disse avgjøres ved lov av Stortinget. Hvis det ikke gjøres noen forandring i dette forhold, er det rent lovteknisk sett en anomali i en alminnelig lov å søke å binde lovgivningsmyndigheten. Komitéen antar at det ikke er grunn til å foreslå noen prinsipiell endring i den bestående ordning, at Stortinget avgjør disse saker,

og det bør derfor heller ikke bli spørsmål om å lovfeste reelle forutsetninger. Heller ikke mer formelle forutsetninger for byutvidelser bør av den nevnte grunn fastslås i lov.

Grenseendringer landkommuner imellom forutsetter fremdeles avgjort administrativt av Kongen, og her kunne visse grunner tale for at det ble oppstilt forutsetninger som kunne tjene som rettesnor for administrasjonens avgjørelse og som kauteler mot uoverveide krav. Det måtte da fastlegges retningslinjer for landkommunenenes størrelse, deres territoriale utstrekning, et visst økonomisk grunnlag o.l. Det kan jo med en viss rett sies at på dette punkt har vår administrasjonspraksis sviktet. Respekt for det kommunale selvstyre har gjort at myndighetene på dette område (som for øvrig ikke kan sies å ha noe med det en betegner som kommunalt selvstyre å gjøre) har latt lokale ønsker og interesser vært utslagsgivende. Likevel antar en at lite vil være vunnet ved å lovfeste slike saklige forutsetninger.

Heller ikke synes det tilstrekkelig grunn til å lovfeste rettslige forutsetninger, som f. eks. enstemmighet mellom kommunene, kvalifisert flertall blant velgerne, tilslutning fra grunneierne osv. Frivillig folkeavstemning har ofte vært benyttet ved byutvidelser hos oss som middel til å påvirke avgjørelsesmyndighetene. En kan kanskje si at disse avstemninger sjelden har vært av stor verdi. Erfaring viser iallfall at alminnelige velgere som regel ikke har noen avgjort mening om slike spørsmål og kanskje heller ikke tilstrekkelige forutsetninger til å gjøre seg opp en begrunnet mening. Meningene svinger lett fra det ene til det annet standpunkt, og påvirkes av øyeblikkets tilfældigheter.

En vil kunne nytte andre og kanskje mer betryggende måter for å komme fram til et riktig resultat. Spørsmålet må for det første bli mer alment belyst, og dernest bør en finne fram til fastere former for saksbehandlingen og faste regler for det økonomiske oppgjør. Mangelen på slike bestemmelser har vært det svakeste punkt i den gjeldende praksis.

Komitéen vil foreslå at det gis en lov om endring av kommunegrenser som inneholder bestemmelser om fremgangsmåten, om økonomisk oppgjør, om de overgangsbestemmelser som er ønskelige eller nødvendige når kommuneområder skifter administrasjon eller karakter (bykommune eller landkommune) — om ligning, forsorgsvesen, bygningsvesen, håndverksrett, odel, matrikkel osv. En vil videre foreslå at de få bestemmelser en i dag har om grenseendringer i by- og landkommunelovenes § 1 overføres til den nye lov.

En slik lov forutsettes å gjelde både by- og landkommuner og følgelig å komme til anvendelse hva enten grenseendringen besluttet ved lov eller ved kongelig resolusjon. Når endringen skjer ved lov, vil det formelt intet være til hinder for i denne å innta bestemmelser som avviker fra de alminnelige regler i grenseendringsloven. Men en regner med at dette vil det bare rent unntaksvis kunne bli tale om. Ellers vil en ikke ha imøtekommet de berettigede klager fra kommunene, særlig bykommunene, over at det nå ikke finnes faste retningslinjer, først og fremst for det økonomiske oppgjør og at de nærmest føler seg rettsløse når dette skal foretas ved et tilfeldig og etterfølgende skjønns og av skjønnsmenn oppnevnt for anledningen.

Loven forutsettes også å gjelde for fylkeskommune. I denne forbindelse vil komitéen for øvrig bemerke at den utbygging av fylkeskommunen som har funnet sted i de senere år har ført til at byutvidelsenes innvirkning på fylkeskommunens økonomi har økt. Komitéen anser det derfor naturlig at også vedkommende fylkesutvalg får anledning til å uttale seg i alle saker som angår endringer i kommunal inndeling innen vedkommende fylke.

#### 1. Fremgangsmåten.

Komiteen vil foreslå regler noenlunde som de som er gjeldende i våre naboland men med bibehold av elementer av verdi fra den nåværende praksis slik at en ikke bryter for sterkt med tilvante forhold.

En vil anbefale at det etableres noe i likhet med den svenske utredningsinstitusjon.

Når grensesak reises, uansett initiativtager, oppnevner departementet hvis det finner grunn til å undersøke saken, et utvalg, i mindre saker en utredningsmann. Vedkommende forbereder saken og tilrettelegger stoffet for kommunene og må ha myndighet til å avkreve kommunene de nødvendige opplysninger. Utvalget (utredningsmannen) må kunne sammenkalle partene til møter og må søke å bringe misforståelser og uoverensstemmelser ut av verden. Det må kunne opptre megling mellom partene og søke enighet oppnådd. Det fremmer forslag til departementet og er i denne henseende ubundet av partenes påstander.

Utvalget (utredningsmannen) forutsettes dog ikke å fremme forslag til økonomisk oppgjør hvis partene motsetter seg det. En antar det på dette punkt vil være riktig å beholde skjønnsinstitusjonen og ikke overlate dette ømtålelige spørsmål til administrativ avgjørelse. En anser det heller ikke riktig at det

økonomiske oppgjør i det enkelte tilfelle avgjøres av Stortinget. Dette bør alene fastslå retningslinjene. En vil foreslå at det i loven fastslås prinsipper for det økonomiske oppgjør som skal gjelde som forutsetninger for et eventuelt skjønn. Disse prinsipper må da naturlig også legges til grunn ved forhandlinger mellom partene, og på dette grunnlag skulle det være mulighet for utvalget å megle. Oppnås enighet, kan Kongen stadfeste oppgjøret, men finner han at det strider mot lovens prinsipper bør han ha adgang til å forkaste det. I sistnevnte tilfelle og når partene ikke er enige, henvises oppgjøret til etterfølgende skjønn. Foruten bestemmelsen om at skjønnet skal bygge på faste forutsetninger, bør en, for å imøtekomme kravet om ensartede oppgjør, ha bestemmelse om fast skjønnskommisjon. En antar dog at det er tilstrekkelig å ha fast formann. Denne bør ha de for dommere foreskrevne egenskaper. De øvrige skjønnsmenn oppnevnes for anledningen. Krav om overskjønn har hittil ofte vært reist og har delvis vært imøtekommet. Når en får materielle regler for oppgjøret og fast skjønnskommisjon, antar en det er overflødig å etablere en slik overinstans. Det er jo tross alt ikke privatøkonomiske interesser som her skal beskyttes. For å gi kommunene en ytterligere sikkerhet vil en imidlertid foreslå at skjønnskommisjonens avgjørelse kan innankes for Kongen.

Komiteen vil som nevnt ikke, selv om mange grunner kunne tale for det, foreslå endret den nåværende regel at endring av bygrenser avgjøres av Stortinget. I betraktning av det forhold at bygrenser ellers ute i verden avgjøres av regjeringen og at komiteen tilstreber å oppheve mest mulig av skillet mellom by- og landkommuner vil en dog foreslå den modifikasjon i de nåværende regler at Kongen kan treffe bestemmelse når kommunene er enige om nye grenser. Videre vil komiteen foreslå at Kongen avgjør alle sammenslutninger av herredskommuner selv om et herredsstyre i en av de berørte kommuner motsetter seg forslaget om sammenslutning.

Etter forslaget slik som det foran er skissert vil i alminnelighet den særskilte byutvidelseslov bare gjelde fastleggelsen av de nye grenser. Alle andre spørsmål vil bli besvart i den alminnelige lov.

## 2. Retningslinjer for det økonomiske oppgjør.

Når en skal søke å trekke opp fremtidige retningslinjer, er det av interesse å gjøre seg opp en mening om kommunens vesen. Ser en kommunene som mer eller mindre tilfeldige statlige administrasjonsområder, eller antar en at de ved grensereguleringer går til grun-

ne, så vil det være naturlig å hevde at det skal foretas en utskiftning av rettigheter og forpliktelser. Legger en imidlertid det synspunkt til grunn, at kommunene er selvstendige organer, som består uansett om grensene forandres, synes den naturlige konsekvens å måtte være at de ved avståelse av områder beholder sine rettigheter og forpliktelser.

Hvis en kommune deles i to eller flere nye kommuner, eller dens forskjellige deler legges til bestående komuner, vil i alminnelighet ingen av delene kunne gjøre krav på å bli betraktet som universalsuksessor etter den opprinnelige kommune. Denne må anses som utslettet, og i dette tilfelle er det naturlig at rettigheter og forpliktelser fordeles.

I de fleste tilfelle vil det ikke være vanskelig å si når deling og dermed utslettelse av den opprinnelige kommune finner sted. Men tvilstilfelle kan forekomme.

Opprettes en ny bykommune på en enkelt landkommunes grunn, er det ikke stor tvil om at en deling finner sted. Det kan derimot etter byområdets størrelse tvistes om hvorvidt den opprinnelige kommune skal anses utslettet. Landkommunen vil sikkert hevde den oppfatning at den fortsatt består. Men det vil ofte være så at byområdet har vært den gamle kommunes beste skattedistrikt, at det relativt og kanskje absolutt har bidratt mest til fellesoppgaver i kommunen og således økonomisk sett er den største del. Og da deling faktisk finner sted, bør en i denne relasjon nytte det synspunkt at den gamle kommune går til grunne.

Når et rikt og i utstrekning stort forstadsdistrikt innlemmes i by, kan det med en viss rett sies at her foregår i virkeligheten en deling av samme art som ved byopprettelse. Det er dog den ikke uvesentlige forskjell at i første tilfelle blir det nye byområde tillagt en bestående kommune, mens i det annet tilfelle skal området starte sin nye tilværelse på egne ben.

Om en velger som hovedprinsipp at kommune ved grenseendring beholder sine rettigheter og forpliktelser, kan en etter det anførte ikke unngå at det i visse tilfelle ved grenseendringer må foretas et fullstendig skifte av den opprinnelige kommunes verdier. Teoretisk sett vil dette medføre helt forskjelligartet oppgjør, og da det forekommer grensetilfelle hvor det kan spørres om den opprinnelige kommune må anses å gå til grunne eller å bestå, må en når reglene for det økonomiske oppgjør legges opp, ta hensyn til dette forhold. Reglene må ikke for tilfelle som reelt sett ikke er sterkt avvikende, hitføre vidt forskjellige resultater etter som en nytter det ene eller annet utgangspunkt.

Både av praktiske og idémessige grunner vil komiteen imidlertid foreslå at en fastholder som hovedprinsipp at kommuner som bare mister en del av sitt område, beholder sine rettigheter og forpliktelser.

Praktisk er det å holde på dette hovedprinsipp av hensyn til kreditorer og debitorer og fordi det erfaringsmessig har vist seg at selv om skifte i k k e finner sted, blir den reduserte kommune allikevel regelmessig tilkjent billighetserstatning. Er kommunen solvent og et nøyaktig skifte finner sted og den gjenværende kommunes økonomiske status følgelig svekkes, vil erstatningen i tilfelle bare måtte bli så meget større.

Idémessig og mest i samsvar med det tradisjonelle syn på kommunene som selvstendige organer er denne konstruksjon å foretrekke. Innbyggerne i den reduserte kommune bør ikke ha følelsen av at deres kommune oppløses av hensyn til nabokommunen.

Korrektivene mot urimeligheter om en legger det ene eller andre synspunkt til grunn må en sikre seg i reglene for oppgjør som må ta hensyn til begge sider.

Disse regler bør etter komiteens mening i sine hovedtrekk være slik:

1. Forvaltningsmessig eiendom som tjener et avgrenset område innen kommune følger grunnen og tilhører den kommune som området tilhører.

2. Annen fordeling av verdier (og forpliktelser) enn under 1 nevnt finner i alminnelighet bare sted hvor det av en kommune dannes to eller flere nye kommuner eller kommune oppløses ved at forskjellige deler av kommunen legges til andre bestående kommuner.

Slik fordeling finner sted på kapitalbasis, men ved oppjøret blir de nye eller utvidede kommuner å tildele de eiendeler og rettigheter som det etter forholdene er naturlig eller rimelig følger området.

3. Også i tilfelle hvor kommune beholder sine alminnelige rettigheter og forpliktelser kan fordeling av andre eiendeler enn under 1 nevnt finne sted, nemlig nærmere bestemte eiendeler som etter sin størrelsesgrad og karakter og ut fra kommunale omsyn bør deles eller nyttes i fellesskap av de kommuner som berøres av endringen.

Hvilke eiendeler skal følge grunnen (1) og hvilke skal fordeles etter punkt 3 avgjøres ved skjønn hvis enighet ikke oppnås.

4. Hvor kommune, uansett oppgjørsmåten, ved grenseendring får sin økonomi svekket slik at den midlertidig eller varig vanskelig kan opprettholde sin kommunale standard, kan den få erstatning av annen av de inter-

esserte kommuner enten en gang for alle eller i rater over et visst tidsrom.

5. Ved sammenslutning av kommuner skjer en konfusjon av de opprinnelige kommuners rettigheter og forpliktelser.

Det forutsettes at de her skisserte regler også vil bli lagt til grunn ved en alminnelig revisjon av den kommunale inndeling, men det vil bli drøftet om det i den anledning bør bli adgang til å gi erstatning som ikke pålegges enkelt kommune, men som utredes av særmidler som stilles til disposisjon.

Nedenfor vil en nærmere redegjøre for de her nevnte synpunkter.

#### a. Kommunenes forskjelligartede formue.

Til bedømmelse av det økonomiske oppgjør kan det være nyttig å sondre mellom kommunens forskjelligartede formue.

Statens og kommunenes formue kan en i store trekk dele i forvaltningsformue og finansformue. Til den siste må en regne verdier av privatøkonomisk art som er omsettelige og inntektsgivende, og kontantbeholdningen. En kan nevne skog- og landeiendommer og annen fast eiendom som ikke er ervervet i hensikt å tjene forvaltningsøyemed. Elektrisitetsverk, gassverk og sporveier bør drives på forretningsmessig basis. De må sies å tilhøre finansformuen men har berøringspunkter med forvaltningsformuen. Havneanlegg forutsettes etter loven å skulle kunne forrente og amortisere sin egen anleggskapital. De er dog etter sitt vesen av så avgjort offentlig art at de i alminnelighet må betraktes som tilhørende forvaltningsformuen.

Til denne del av formuen regnes ellers fortrinnsvis formuesgjenstander som ikke skaffer kommunen forretningsmessige inntekter, men som har betydning ved sin bruksverdi, anlegg som kommunen ifølge lov eller sedvane må opprettholde for å fylle sin oppgave. I første rekke må en foruten gater og veger nevne kloakker, vannverk, brannstasjoner og -materiell, skolebygninger, kirker, kirkegårder, fattiggårder, sykehus, bibliotek m.v.

Innenfor forvaltningsformuen kan det være praktisk å utskille offentlig eiendom, anlegg som umiddelbart tjener den samlede almenhet uansett bopel, såsom gater, veger, torg, bruer, kanaler osv.

Noe skarpt skille mellom offentlig eiendom og annen forvaltningsformue er det dog ikke. Mens gategrunn utvilsomt hører til gruppen offentlig eiendom, kan det være tvilsomt hva en skal si om kloakknett i gaten. I alminnelighet bør det ses i sammenheng med gatene, en velordnet gate må ha sluk og avløp for overvann. Under denne synsvinkel kan det derfor være rimelig å betrakte kloakker som

offentlig eiendom. Som hovedledninger for avløp fra bebyggelse må de i hvert fall ses som forvaltningsformue. Et vannverk kan drives etter helt forretningsmessige prinsipper og skulle i så tilfelle grupperes under finansformue. Vann som ellers regnes til de frie goder, er det dog helt nødvendig for et bysamfunn å skaffe sine innbyggere, bygningensloven forutsetter dette, og et vannverk bør ikke baseres på fortjeneste, men i høyden på forrentning og en rimelig amortisering. Dertil kommer at et vannverk er et nødvendig ledd i en utpreget forvaltningsmessig institusjon som brannvernet. Det bør — i alle fall når det gjelder fordelingsnett — henregnes til forvaltningsformuen. Til offentlig gate eller plass er ofte knyttet anlegg som har en så nøye samhörighet med disse at de vanskelig kan utskilles. Således gatebelysning, vegvisere, bomber, offentlige avtreder, vannspring, brannkummer, hydranter o.l. Hvorvidt en park skal regnes til offentlig eiendom, annen forvaltningsformue eller finansformue vil bero på omstendighetene, hvilket formål den skal tjene.

Sosiale og kulturelle institusjoner som fri-luftsbad, varme bad og idrettsplasser må etter sin art henregnes til forvaltningsformuen selv om de gir noen inntekt.

Skillet mellom forvaltningsformue og finansformue vil også være vanskelig å trekke. I en landkommune vil presteboliger, lærerboliger og legeboliger utvilsomt bli å anse som forvaltningsformue, men i en bykommune vil slike boliger mer få karakteren av alminnelige funksjonærboliger, og herfra er skrittet til leiegårder ikke langt. Administrasjonsbygg — «kommunelokaler», rådhus, hører til forvaltningsformuen når de tjener sitt øyemed fullt ut, men ofte benyttes de til andre formål ved siden av, til festlokaler, kinematografer osv. foruten at de kan avgi konserter til rene inntektsgivende bedrifter.

#### b. Eiendeler som bør følge grunnen.

Uansett hvordan de nye grenser trekkes, bør offentlig eiendom, forvaltningsformue i snevreste forstand, følge grunnen uten vederlag til den kommune som de skilles fra. Det gjelder da i første rekke veier og gater. Disse er så nøye forbundet med terrenget at de må sies å være en del av dette. I og med at territoriet avgis, avgis også vegene. De tjener ikke bare strøket eller kommunens innbyggere, men den hele almenhet uansett bopel idet de er åpne for offentlig trafikk. Det har fra visse hold vært hevdet at selv om det er så, bør vederlag gis fordi kommunen har investert en betydelig del av sin

kapital i disse anlegg. Til det er det for det første å merke at den slags anlegg etter all god kommunal praksis bør dekkes ved engangs utligning og ikke ved lån. Gjeld bør derfor ikke hefte ved dem. De føres heller ikke i kommunens bøker som noe hverken realisabelt eller urealisabelt aktivum. Direkte sett skaffer ikke vegene inntekter, men bare utgifter. De indirekte fordeler en har av vegene består også etter avståelsen, og utgiftene slipper en. Når en ser bort fra den trafikk-messige fordel, har vegene bare verdi for kommunen for så vidt som de engang anskaffet sparer kommunen for nye anleggsutgifter.

Men en bør også ta med andre anlegg som er nøye og uløselig knyttet til det territorium som utskilles og den befolkning som overføres til en ny kommune. Ved siden av veier og gater blir det da spørsmål om torg, bruer, kanaler og tilbehør til disse som skur og opp-lagsplasser, gatebelysning, vegvisere, bomber, offentlige avtreder, vannspring osv., dernest kloakk- og vannledninger som alene tjener strøket, lokale brannstasjoner, brannkummer og hydranter. Parkanlegg og lekeplasser bør følge med i den utstrekning de må betraktes som offentlige plasser i bygningenslovens forstand, likeså uopparbeidet gategrunn som er ledd i approbert reguleringsplan. Skolebygninger bør følge med når det vesentlige av skolekretsen ved grenseendringen blir udelt, likeså kirker, kirkegårder, menighetshus og presteboliger, når soknet eller menigheten skilles ut.

Vanskeligheten ved en slik oppgjørsmåte vil bestå i å avgjøre hvorvidt en sådan eiendom eller et sådan anlegg kan sies å være knyttet så uløselig eller nøye til grunnen og dens befolkning at de må følge med. Forholdene på de forskjellige steder i vårt land er administrasjonsmessig og reelt så uensartede at det vil være nær sagt umulig å sette opp generelle regler. En viss skjønnsmessig avgjørelse må treffes i de enkelte tilfelle.

Ved en fremgangsmåte som her foreslått, vil den kommune som mister slik forvaltningsformue ikke lide noe direkte tap. Den gir fra seg eiendeler som ikke gir inntekter av noen betydning, men som alltid vil medføre utgifter til vedlikehold og utbedringer. Realisasjonsverdien vil i alminnelighet ligge betydelig under anskaffelsesverdien, hvis anlegget overhodet lar seg realisere. En annen sak er det at bevilgningene til f.eks. skoler og kirker kanskje ikke er endelig dekket, eller at det knytter seg gjeld til dem. I den utstrekning sådan gjeld virkelig betyr noe for den minskede komunes økonomi, bør det ytes erstatning — i tilfelle i sammenheng med den billighetserstatning det kan være

tale om å tilstå kommunen — men ikke i forbindelse med overdragelse av det enkelte anlegg.

#### c. Annen forvaltningsformue og finansformue.

Ved partielle grenseendringer beholder den minskede kommune annen forvaltningsformue enn den under punkt b nevnte, og finansformuen. På samme måte er den ansvarlig for gjeld og forpliktelses. Som verdier i denne forbindelse kan nevnes kontantbeholdningen, aksjer, verdipapirer, andre tilgodehavender samt restanser, der nest land- og skogeiendommer, leiegårder og kinematograflokaler, alt uansett beliggenhet, videre sporveier, elektrisitetsverk, gassverk m.v. Av forvaltningsformuen kan nevnes sentralinstitusjoner og anlegg som tjener den hele kommune eller større områder, f.eks. administrasjonsbygninger, felles høyere skoler, sykehus, gamle hjem, barnehjem, vannverk utenom fordelingsnett, hovedbrannstasjoner, sentralbibliotek, slaktehus, havneanlegg, større idrettsplasser, friluftsanlegg og bad etc.

Fra denne hovedregel om finansformue og den sentrale forvaltningsformue bør det gjøres visse unntak. Når en kommune mister en vesentlig del av sitt område og sin befolkning og kommunens eiendeler og midler blir større enn et rimelig behov tilsier og når videre disse eiendeler med letthet vil kunne deles eller drives i fellesskap av de endrede kommuner, bør deling kunne påbys når almene hensyn tilsier det. Det må understrekes at det her ikke er tale om noe alminnelig skifte, men om en forholdsmessig deling mellom de skilte områder av bestemte anlegg eller formuesgjenstander. Det kan nevne elektrisitetsverk, sykehus, høyere skoler. Også avsetninger kan det bli tale om når de nevnte forutsetninger er til stede.

#### d. Skifte.

Ved deling av kommuner og ved byoppsettelse som må regnes på like linje hermed, finner «fordeling av rettigheter og forpliktelser» sted. Det samme skjer ved utvidelser hvor reduksjonen av ekskorporeringskommunen er så stor at den gjenværende del må oppløses og legges til en tredje kommune.

Hvor slik utskiftning hittil har funnet sted, har i praksis selve grunnlaget vært nokså vaklende. I det foredrag som lå til grunn for loven om Notoddens anlegg, uttalte departementet som foran nevnt, at skjønnet vil stå «helt fritt ved bedømmelsen av de faktorer som tas i betraktning ved den økonomiske utskiftning». Det kan ikke sies ved oppgjøret å være foretatt noen samlet oppstilling av status, og skjønnet kan ikke ha ansett seg

forpliktet til å legge noe slags forholdstall til grunn for utskiftningen. Ved andre byoppsettelse har det vært foretatt et mer nøyaktig oppgjør, og forholdstallet har vært utregnet på grunnlag av folketallet og skattekraften e.l. Ved deling av landkommuner har kommunestyret i alminnelighet foretatt oppgjøret temmelig summarisk. I den senere tid har det dog vært enkelte tilfelle hvor en gjennomført fordeling har funnet sted, og hvor skattekraften synes å ha vært benyttet som forholdstall. Tidligere har en vært tilbøyelig til å benytte matrikkelen som utgangspunkt.

Etter svensk lov skal fordelingen skje på den måte at det tas hensyn til beskatningsforhold eller innbyggerantall eller til andre forhold som må anses som bestemmende for de enkelte områders andel i den eldre kommunes rettigheter og forpliktelser. Finsk lov har i det vesentlige samme bestemmelse, men legger også vekt på områdenes størrelse. Dansk lov har ingen bestemmelse om forholdstallet.

Når skifte først skal foretas, synes det nødvendig å finne et forholdstall. Men nettopp her er en inne på kanskje de største vanskeligheter i oppgjøret. Som det av de nevnte fremmede lovbestemmelser ses, er det en rekke momenter som kan komme i betraktning: Areal, folketall, skatteevne og «andre forhold». Til tross for at selve skiftet således blir beroende på et skjønn, har en i lovene også bestemmelsen om skjønnsmessig billighetserstatning. Med dette siste forhold for øye bør en anstrenge seg for ikke å bringe for mye av skjønnsmessige betraktninger inn når forholdstallet skal bestemmes, men bygge det så vidt mulig på «tørre tall».

Matrikkelen kan ikke lenger sies å være noen brukbar målestokk, særlig ikke hvor det spørres om bymessig bebygde områder. Å legge vekt på arealets utstrekning synes lite begrunnet. Hvis veger skulle medtas i skiftet — hva en etter det foran anførte ikke forutsetter — kunne dette kanskje ha noe for seg, men ellers må en si at i et tynt befolket distrikt er de kommunale utgifter relativt små i skog og utmark synker de ned mot et nullpunkt. I en kommune med store skogstrekninger og med tettbebyggelse i det utskilte område ville det være helt urimelig å legge arealet til grunn. Derimot må det jo sies at hvis en først bygger ut elektrisitetsforsyning, vannverk osv. i tynt bebygde strøk, kan utgiftene hertil bli uforholdsmessig store på grunn av de store avstander. Arealet er under alle omstendigheter en så variabel størrelse at det må sies å være irrasjonelt å benytte det som noe alminnelig grunnlag for forholdstallet.

Når det spørres om fordeling av formuen, må det derimot sies at folketallet har meget for seg. Det ville gi uttrykk for den demokratiske tanke at alle borgere har like stor rett til kommunens goder og er deltagere i felleshusholdningen med like stor rate uansett skatteevne eller stilling. Vanskeligheten ved å benytte folketallet melder seg når det spørres om gjelden. Skal folketallet også da legges til grunn, vil jo det si at den fattige mot alle skatteprinsipper skal yte like så mye som den rike. Helt urimelig ville en slik regel virke hvis gjelden var større enn aktivene. Hvis de store og små skattytere var likelig fordelt over hele kommunen, ville folketallet eller skattekraften ikke spille noen rolle, men ved byanlegg kan en nesten unntaksfritt gå ut fra at de beste skattytere finnes i det utskilte område. I fransk lov har en valgt å la formuen deles etter folketallet og gjelden (passiva) etter skattekraft. Men dette synes nokså kunstig, og etter hva det er opplyst, har loven ikke vært praktisert etter den opprinnelige forutsetning, men således at hvis resultatet av oppgjøret viser nettoformue, fordeles denne etter folketall, blir det nettogjeld, benyttes skattekraften.

I skjønnnet Namsos—Vemundvik (1921) uttaler skjønnsmennda etter å ha gjennomgått landkommunens status at det her må være klart at det intet overskudd er til fordeling. Derved slipper skjønnnet å ta standpunkt til spørsmålet skifte eller ikke. Problemstillingen må her sies å være uriktig. Ved en utskiftning mellom nye kommuner kan en ikke ensidig se hen til om den opprinnelige kommune har noen nettoformue. Formuen kan være positiv, lik null eller være negativ. I siste tilfelle måtte det bli underskuddet på kapitalkonto som skulle deles. Kommunene kan nemlig ikke som arvingene i et dødsbo fraskrive seg arv og gjeld og la kreditorene få dividende i boet. Det er jo ikke heller tale om å realisere boet og dele et pengeoverskudd. En suksessjon i de forefinnerende eiendeler, tilgodehavender og gjeldsforpliktelser må finne sted.

Skiftet bør da ses slik at det er aktiver og passiver som skal fordeles etter et fastslått forholdstall.

Det vil klebe mangler ved hvilket som helst grunnlag en velger for forholdstallet. Noe kunne tale for å nytte et middeltall av forskjellige faktorer, f.eks. folketall, formue og inntekt over en del år. Imidlertid bør det også ved skifte kunne bli tale om billighetserstatning og åpenbare skjevheter ved formuesfordelingen kan på denne måte rettes. Det prinsipielt riktigste og enkleste vil være at skattekraften dvs. utlignet skatt, legges til grunn

for fordelingstallet, og komiteen vil anbefale at dette blir fastslått. Det bør i tilfelle nyttes et gjennomsnitt for flere år, eksempelvis 5 år.

En bør som nevnt også ved skifte la eiendeler som alene tjener de forskjellige områder følge grunnen uten videre. Det er ikke rimelig ved et oppgjør — selv om skattekraften kan være noe forskjellig i to strøk av bygden — å prosedere på at det ene strøk har måttet bidra til den slags lokale anlegg i det annet strøk som har vært nødvendige for den alminnelige kommunale standard. Er anleggsgene anskaffet for lånemidler som ikke er dekket, må en anta at dette skyldes en alminnelig finansieringsmåte i kommunen, og dekning av utgiftene bør da skje ved at fellesgjelden fordeles etter det vanlige forholdstall.

#### Aktivasiden.

Skiftet vil da på aktivasiden omfatte finansformuen og den forvaltningsmessige formue som tjener den udelte kommune i fellesskap. Det blir først spørsmål om kontantbeholdningen og tilgodehavender på oppgjørsdagen. Det er her klart at en i alminnelighet ikke kan ta med slike «rettigheter» som ikke lar seg bokføre, som rett til beskatning og oppkreving av offentlige avgifter, lovsikrede refusjoner fra staten eller fylket o.l. Disse «rettigheter» vil automatisk bli fordelt ved selve grenseendringen. Tvilsomt kan spørsmålet bli når det er tale om løpende avgifter pålagt de bruksberettigede i henhold til konsesjonslovgivningen o.l. Er slike avgifter pålagt til fordel for en bestemt del av bygden som har ulemper av vedkommende anlegg, kan det bli spørsmål om å la den del av kommunen hvor anlegget ligger beholde disse avgifter som særerie. Til avgjørelse av slikt spørsmål vil en undersøkelse av begrunnelsen for avgiften være nødvendig. Tvilsomt kan det også i det enkelte tilfelle være hvordan en skal forholde seg til tilsagt bidrag til slike anlegg som etter oppgjøret skal følge grunnen, f.eks. skolebygning under oppføring, bygdeveg med fylkesbidrag som alene tjener en av de nye kommuner. I alminnelighet vil det dog ikke være noen grunn til å holde dette tilgodehavende utenom den fellesmasse som skal deles.

Hva fonds, avsetninger og ubrukte bevilgninger angår, kan det først skjernes etter som disse inngår i den ordinære kontantbeholdning eller ikke. Er de holdt utenom den disponible kontantbeholdning, kan de fordeles utenom det alminnelige oppgjør, men nødvendig er dette ikke i og for seg. Fonds er i denne forbindelse en del av kommunens formue og må deles etter det

alminnelige forholdstall. Om fonds og avsetninger som dekkes av den ordinære kontantbeholdning er intet særskilt å anføre. De kan naturligvis skilles ut fra kontantbeholdningen, som da går tilsvarende ned.

Om alle fonds og avsetninger gjelder det imidlertid at deres formål må undersøkes for at det kan bli brakt på det rene om det alminnelige fordelingstall skal nyttes. Er fondet av den art at det skal tjene den hele udelte kommune, f.eks. skattereguleringsfondet, må alminnelig fordeling skje. Skal fondet derimot tjene et formål som bare er tenkt å komme den ene del av kommunen til gode, kan en spørre om ikke denne bør ha det udelt for seg. Særlig er spørsmålet aktuelt hvor det er avsatt midler til f.eks. opparbeiding av gate eller ombygging av skole i ett av områdene, anlegg som i ferdig stand udelt tilfaller sitt område. Hertil er å bemerke at det hensyn som har diktert den praksis at gate og veger følger territoriet som de uløselig er knyttet til, ikke gjelder når det spørres om en pengeavsetning til en gate. Og for det annet tar kommunelovens bestemmelse ikke i første rekke sikte på å sikre realisasjonen av de enkelte formål som kommunen bestemmer seg for, men å fremme en sunn finanspolitikk. Kommuneloven har ikke villet en forfordeling mellom områdene som en overføring av hele avsetningen til det ene område vil kunne bety. Det kan skyldes en tilfældighet, eller det er bare et prioritets hensyn som gjør at den ene del av bygden har fått sin avsetning og den annen del ikke.

Men forholdet kan naturligvis stille seg slik at det må anses på det rene at et fond udelt skal tilfalle den ene del. Hvis det ikke bare er utskilt fra kontantbeholdningen, men har sitt eget regnskap og ikke er skaffet tilveie ved kommunal bevilgning synes forholdet klart. Blir et herred delt etter de gamle soknegrenser og det finnes fond hvis midler er skaffet tilveie ved utligning av sokneskatt, bør fondet udelt tilfalle den del av herredet hvor soknet er beliggende.

Hva angår ubrukte bevilgninger, som er en del av kontantbeholdningen, er det samme å si som om avsetninger og fonds. Er ubrukte bevilgninger rest på bevilgning til et arbeid som er i gang, vil det selv om restbeløpet deles ikke være noen regnskapsmessig vanskelighet å føre posten i sin helhet på balansekonto i den nystartede kommune og på den måte holde bevilgningen oppe.

**F o r s k u d d s b e v i l g n i n g e r** som fremtrer som aktivaposter på regnskapet er ingen formue. De betegner utlegg av kontantbeholdningen som det er meningen endelig å dekke på fremtidige budsjetter eller ved

fremtidige ekstraordinære inntekter. For så vidt kan de ses på samme måte som lånegjeld men det bør bare være kontraktmessig gjeld som fordeles som passiva. Er bevilgningen gitt til kommunens felles formål, vil fordelingen av denne «gjeld» skje i forbindelse med delingen av kontantbeholdningen, idet denne er redusert tilsvarende bevilgningens størrelse. Er bevilgningen gitt til lokale formål, oppstår spørsmålet om den del av kommunen som har nytt fordelten av utlegget må gi avkall på tilsvarende andel av kontantbeholdningen.

Hovedsynspunktet ved fordeling av avsetninger av enhver slags (også skattetapsfondet) bør være at den skjer etter det fastsatte fordelingstall, og at de bare trekkes ut som særeie hvor det er helt klart at meningen med avsetningen har vært å gi vedkommende del av kommunen en særfordel. Det samme synspunkt vice versa bør legges til grunn ved fordelingen av forskuddsbevilgninger. Det kan imidlertid vanskelig tenkes forsvarlige grunner til å forlange at en del av bygden får forskudd av kontantbeholdningen for å realisere så spesielle særformål at den udelte kommune anser dem for seg helt uvedkommende.

Etter kommunelovene kan avsetninger til bestemte formål bare brukes annerledes enn opprinnelig vedtatt når dette godkjennes av departementet. Om ved fordeling av fondene det opprinnelig bestemte formål ikke kan realiseres, må dette anses godkjent ved oppgjøret som skal stadfestes av Kongen.

Om **k a p i t a l g j e n s t a n d e r** som fordeles etter det vanlige forholdstall er å si at en ikke uten videre kan legge de bokførte verdier til grunn. Faste eiendommer er ofte ført i regnskapene med nokså tilfældige ansettelse. Når det gjelder forvaltningsmessige eiendeler som administrasjonsbygg, kirker, skoler, sykehus, er vel ansettelsene ennå mer upålitelige enn ved inntektsgivende anlegg, fordi de ikke teller med i status. De må ved oppgjøret tas med for sin fulle verdi, bl.a. med den begrunnelse at den del av kommunen som mister slike felles anlegg kan antas å ha behov for å bygge nye.

Når en står overfor **i n n t e k t s g i v e n d e** bedrifter, oppstår spørsmålet om disse skal vurderes etter sin tekniske eller forretningsmessige verdi. Er det spørsmål om fellesforetagende, taler alle grunner for at den forretningsmessige verdi legges til grunn.

Men når det gjelder slike fellesanlegg, først og fremst elektrisitetsverk med eget kraftanlegg, som kanskje blir for store for den ene enkelte kommune, synes mye å tale for at fellesskapet fortsetter i interkommunalt sam-



arbeid, og at det foretas et spesialoppgjør hvorved de nye kommuner trer inn med rettigheter og forpliktelser etter de særlige forhold som her er til stede. Slikt interkommunalt samarbeid bør kunne etableres også når det gjelder tilsvarende fellesanlegg som ikke er av forretningsmessig art, f.eks. sykehus, realskole m.v.

Havnekassen med sine rettigheter og forpliktelser står i en særstilling. Havnedistriktet faller ikke nødvendigvis sammen med kommunens grenser, det kan i en by strekke seg inn på nabokommunens område, og i landkommuner omfatter det i alminnelighet bare en mindre del av kommunens sjølinje. Forandringer i grensene for byenes havnedistrikter bestemmes ved lov og for landdistriktenes av vedkommende departement. Bykassen (herredskassen) er ansvarlig for havnekassens underskudd, og lån må garanteres av kommunen. Hvis ikke havnedistriktet deles samtidig med kommunen, må det sortere under en av de nye kommuner, og denne må da suksedere i den udelte kommunens rettigheter og forpliktelser overfor havnedistriktet. Hvis et havnedistrikt deles — hvilket i praksis er nok så utenkelig — må naturligvis også et økonomisk oppgjør finne sted. Men det er her å bemerke at havnekassens midler bare kan benyttes til havnens eget beste. Delingen av havnedistriktet måtte i tilfelle medføre en deling i to nye havnekasser, og oppgjøret følge andre regler enn de som gjelder mellom kommuner. Ved fordelingen av det ansvar som kommunene måtte overta, og de krav de måtte ha for bidrag, forskutteringer og lån, må også andre regler enn de vanlige gjelde.

Hva kirker angår, må en for ordens skyld peke på det særegne forhold at disse anses å tilhøre menigheten, altså ikke kommunen som sådan. Denne nyansering skal en her ikke komme nærmere inn på. Faktisk føres verdien av kirkene i kommunens statusregnskap, og kommunen betaler driftsutgiftene. Er det flere kirkesokn eller menigheter i den kommune som deles, og delingen foregår etter soknegrenser, må kirkene uten vederlag følge den kommune hvor kirkesoknet blir liggende. Spørsmålet menighet kontra kommune blir her uten betydning. Det kan i denne forbindelse nevnes at geistlige lønningsfond ikke tilhører kommunen. Heller ikke kirkelige fond som disponeres av menigheten (menighetsrådet eller presten).

Visse spørsmål om rettigheter eller økonomiske fordeler for kommuner som ikke har noe direkte med oppgjøret å gjøre, dukker ofte opp ved større grenseforandringer, så-

ledes spørsmålet om hvordan det skal forholdes med legater som er gitt til fordel for bygden. På dette spørsmål kan det vanskelig gis noe annet generelt svar enn at avgjørelsen må bero på statuttene. Legatene har i alminnelighet eget styre og alltid sitt eget regnskap uavhengig av kommunens. De kan ikke betraktes om kommunens eiendom selv om dennes organer har den fulle kontroll med dem. Legatene vil kunne avlaste kommunen forsorgsutgifter eller utgifter til kirkelige, kulturelle og sosiale formål. Det kan under rent særlige omstendigheter være tale om å yte den ene part en billighetserstatning, hvis statuttene er til hinder for at legatet deles eller fremtidig kan komme begge parter til gode.

Bygdens sparebank er videre ofte gjenstand for drøftelse når omregulering av grenser finner sted. En sparebank kan ikke i noe tilfelle tilhøre en kommune. Den er et eget rettssubjekt. Men dens opprettelse kan helt eller delvis skyldes kommunen ved at denne har sikret bankens grunnfond, og kommunen kan ha innflytelse på dens drift ved representanter til forstanderskapet. Avgjørelsen av de spørsmål som reiser seg om forstanderskapet og om bankens beliggenhet etter at kommunen er delt, har intet med det økonomiske oppgjør å bestille og må løses etter de regler som lov om sparebanker inneholder. Sparebankene har adgang til under visse omstendigheter å anvende betydelig del av sitt overskudd til almennyttige formål, og disse utdelinger vil i alminnelighet komme den kommune til gode hvor banken er beliggende eller hvorfra den henter sitt styre og forstanderskap. Om en deling av kommunen fører til at en av de nye kommuner mister visse fordeler av sparebanken, bør dette ikke trekkes inn i et kommunalt oppgjør. Om beskatningen av en sparebank har en særskilte bestemmelser i landsskattelovens § 18.

#### *Passivasiden.*

Etter det som foran er sagt regner en med at den del av kommunen som overtar forvaltningsmessige eiendeler som følger grunnen, ikke skal overta gjeld som knytter seg særskilt til disse anlegg, og at det ellers bare rent unntaksvis blir spørsmål om å overta forpliktelser vedrørende «særeie» som delkommunen overtar. Den store hovedregel blir følgelig at en deling av den samlede lånegjeld finner sted etter forholdstallet.

Det samme gjelder annen kontraktsmessig gjeld og pliktige refusjoner.

Utenom kommuneregnskapene kan kom-

munen ha forpliktelser som ikke har aktualisert seg og som må tas opp til behandling i denne forbindelse. I første rekke gjelder dette garantier for boliglån o.l. og løpende kontrakter, dernest tilsagte bidrag av forskjellig art, — til jernbaner, forstadsbaner og interkommunale foretagender. Å gi alminnelige regler for fordelingen av dette ansvar, er vanskelig. Det kan være spørsmål om kapitalisering av forpliktelser og forholdsmessig fordeling, men i mange tilfelle vil dette ikke føre fram. Hva garantier angår vil det i alminnelighet være riktig og rasjonelt å foreta en fordeling på grunnlag av den garanterte gjenstands beliggenhet, eller hvor sådan ikke kan påvises, skyldnerens bopel etter delingen. Med hensyn til verksleiekontrakter bør det skjelnes ettersom disse angår anlegg som følger territoriet, eller hvis verdi skal deles. Hovedsynspunktet bør være det at utført arbeid på en kontrakt følger de alminnelige regler for oppgjør av aktiver. Er anlegget av den art at det i ferdig stand følger territoriet, f. eks. en vegbru, tilfaller det ufullførte arbeid den del av kommunen hvor den er beliggende. Er det av den slags som skal skiftes, f. eks. et elektrisk kraftanlegg, blir verdien å dele etter forholdstallet. Den gjenstående del av kontrakten bør i begge tilfelle overtas av den kommune som overtar anlegget. Det kunne naturligvis, hvor det er tale om en skiftegjensstand, være spørsmål om å vurdere verdien av den gjenstående del av kontrakten og foreta en fordeling på dette grunnlag, men dette ville bare ha økonomisk betydning i det tilfelle at kontrakten var særlig gunstig eller ugunstig, og det altså ble fortjeneste eller tap for den som ble sittende med anlegget, men et sådant tilfelle bør en i alminnelighet se bort fra. Spørsmålet om leverandøren er forpliktet til å godta ny kontrahent vil bli behandlet senere. Tilsagte bidrag til kommunikasjoner eller andre offentlige anlegg vil det oftest være rimelig å overta etter forholdstallet, men forholdet kan ligge slik an at den ene av de nye kommuner har overveiende eller den hele interesse i anlegget.

Utgifter til politiet er ordnet på den måte at det betales et visst beløp pr. innbygger. Utgiftene varierer følgelig med folketallet. Ved deling av kommunen vil da de nye kommuner få utgifter i forhold til befolkningens størrelse.

Erstatninger til det geistlige lønningsfond er også skatt pr. hode som kommunene er ansvarlige for. Det blir de kirkelige myndigheters sak å foreta den fordeling som her blir nødvendig.

Med hensyn til løpende pensjoner av kommunekassen bør det neppe bli tale om annet enn forholdsmessig fordeling av byrdene. Har en kommunal pensjonskasse, kan det sjelnes mellom løpende pensjoner og fremtidige forpliktelser. Verdier og forpliktelser vedrørende løpende pensjoner bør overtas etter fordelingsstallet. Hva fremtidige pensjonsforpliktelser angår, synes det riktig å fordele kassens verdier og forpliktelser på grunnlag av medlemmenes fremtidige tjenestested. Tjenestemennene må nemlig anses som delaktige i pensjonskassens formue, og deres andel er knyttet til den kasse de fortsatt skal være medlem av. Da de kommunale pensjonskasser for øvrig er ordnet på forskjellig vis, må den enkelte kasses oppbygging undersøkes før det kan tas noen avgjørelse med hensyn til fordelingen. Er den organisert fullt ut etter dekningsprinsippet, må den nærmest anses som en selvstendig juridisk person, uavhengig av kommunens formue, og det blir da spørsmål om helt selvstendig oppgjør på grunnlag av medlemmenes rettigheter.

Om et alminnelig pensjonsfond hvor tjenestemennene ikke har noe juridisk krav, gjelder hva som er sagt om andre fond.

#### *Utlodning.*

Det bør skjelnes mellom den økonomiske fordeling av rettigheter og forpliktelser på den ene siden og utlodning av formuesgjensstander og gjeldsbrev m.v. på den andre. Fordelingen tar sikte på en forholdsmessig fordeling av verdiene og gjelden. Ved utlodningen overtas den ene eller andre av de nye kommuner etter den verdsettelse som har funnet sted, gjenstander etter forpliktelser som det etter forholdene er naturlig eller rimelig følger området. Skatterestanser er det således naturlig overtas på grunnlag av debitors bopel i det ene eller andre område. Hvis det ikke oppnås enighet om utlodningen, forutsettes også her avgjørelsen i siste instans truffet av skjønnsnemnda, eventuelt av Kongen.

Når det spørres om sådanne formuesgjensstander som følger grunnen, faller fordeling og utlodning sammen.

Spørsmålet om kreditorer er forpliktet til å motta en av de nye kommuner som debitor vil bli behandlet senere.

#### **e. Billighetserstatning.**

Det primære ved oppgjør blir etter det foran anførte av formuesmessig art - en overføring av formuesgjensstander fra den ene til den annen kommune eller en fordeling av

formuen (formue og gjeld). Det mest samvittighetsfulle formuesoppgjør kan imidlertid vise seg ikke å føre fram til et brukbart resultat for den ene eller andre kommune. Det er de fremtidige inntekter — først og fremst basert på beskatningsretten — som er avgjørende for om en kommune skal kunne opprettholde en forsvarlig standard. Det kan derfor i tillegg til det formuesmessige oppgjør bli spørsmål om billighetserstatning på grunnlag av sviktende inntekter eller økte utgifter.

Når erstatning hittil har vært tilkjent har en ikke alltid hatt for øye denne forskjell. Med erstatning har en etter omstendighetene tenkt på både godtgjøring for formuesgjensstander som overføres, overtaking av gjeld, erstatning for sviktende inntekter, og for økte utgifter som den utvidede kommune får — og også på hva en kaller ulempeerstatning.

Erstatningen har dog etter bylovene alltid vært tilkjent den reduserte landkommune, det har aldri vært tale om at erstatning skulle kunne tilkjennes den utvidede bykommune. Det er imidlertid i og for seg ikke utenkelig at det kan være en økonomisk fordel for landkommunen å bli kvitt et distrikt — at utgiftene her er større enn inntektene. I så fall kan det ikke bli tale om å tilkjenne landkommunen erstatning for inntektstap. Hvis loven ga anvisning på erstatning som kunne slå til begge sider, kunne det i et slikt tilfelle bli spørsmål om å tilkjenne bykommunen erstatning for uforholdsmessig økte utgifter. Men hittil har en ikke hatt slike bestemmelser. Når spørsmålet ikke har vært sterkere fremme i diskusjonen, skyldes det vel at det regelmessig har vært bykommunen som har reist kravet om grenseendring. Under slike omstendigheter kan en si det er unaturlig at landkommunen skal betale erstatning — selv om strøket er lite ønskelig som skattedistrikt. Det kan imidlertid tenkes at kravet om endring kommer fra landkommunen, fra strøkets innbyggere, at spørsmålet reises av statsmyndighetene, eller at det spørres om en regulering av landkommuner innbyrdes. Prinsipielt bør det derfor være adgang til å tilkjenne en hvilken som helst kommune som berøres av grenseendring erstatning, og det må gjelde så vel mellom primærkommuner som mellom disse og fylkeskommune og mellom disse innbyrdes.

Erstatningen bør da i utgangspunktet baseres på sviktende inntekter og/eller økte utgifter, og spørsmålet blir i hvilken utstrekning en skal legge vekt på disse faktorer.

Landkommunene har til dels hevdet at det er det faktiske skattetap uten hensyn til ut-

gifter som skal erstattes. Men dette ytterliggående standpunkt er forlatt, en er blitt stående ved å kreve erstatning for nettotapet. Dette krav synes imøtekommet av enkelte av skjønnsnemndene, idet erstatningen ofte er fastsatt til det kapitaliserte årlige nettotap, således som det er beregnet på innlemmelsestiden. Men også dette må sies å være for vidtgående. Det bygger på den betraktning at kommunen har rett til sitt territorium og sine skatteborgere, at området ikke kan tas fra kommunen uten at det ytes «full erstatning». Men det er som vedkommende stortingskomité uttrykte det, ikke her tale om kjøp og salg. Heller ikke er det spørsmål om ekspropriasjon. Skulle det ytes full erstatning for skattetap, ville en jo med rette kunne si at strøket delvis betaler skatt to ganger, både (kapitalisert) til den gamle kommune og til den nye. Men dertil kommer at det øyeblikkelige tap aldri kan antas å bli stedsevarende. At forholdene til evige tider skulle bli uforanderlige om strøket var blitt tilhørende den opprinnelige kommune, er en urimelig tanke. De kan forandre seg både til det bedre og til det verre, bare ikke bli nøyaktig de samme som før. En må forutsette at overskuddet har en tendens til å synke. Skatteinntektene er etter sin natur alene beregnet på å dekke utgiftene, og gir et distrikt i det lange løp særlig store inntekter, vil kravet om bevilgninger til strøkets beste ikke kunne avvises. Dertil kommer at de generalutgifter som forholdsvis faller på strøket, i det lange løp vil overføres til den gjenværende del av kommunen.

Begrunnelsen for erstatningen må være at sviktende inntekter eller økte utgifter ved grenseendringen ikke skal medføre noen vesentlig forrykkelse av kommunens økonomiske forhold, at ikke denne midlertidig eller for alltid skal synke ned i økonomisk uføre eller få sin økonomiske eller sosiale standard forringet.

Også under denne synsvinkel vil det imidlertid være av betydning å få brakt det øyeblikkelige inntektstap på det rene, idet dette vil være bestemmende for de første års tap og vil være utgangspunktet for bedømmelsen av de fjernere liggende budsjettår.

Tapet på innlemmelsestiden kan ikke tas bokstavelig, slik at en regner med siste budsjettår. Det er de årlige tap som skal erstattes, og kommunens inntekter og utgifter fra år til år er så vekslende at en må legge et visst gjennomsnitt til grunn. I alminnelighet

har en benyttet de siste 5 års budsjetter. Men dette er jo en skjønnsak. Når det i prosedyren for skjønnsrettene undertiden hevdes at det er stillingen før innlemmelsen som må legges til grunn, så er hertil å bemerke at det det gjelder er å finne et rimelig middeltall, det er ikke et forretningsmessig oppgjør som skal finne sted. Kan stillingen etter innlemmelsen tjene til belysning av forholdet, er det ikke skjønnsnemnda forment å regne med det når det foretas etterfølgende skjønn.

Men på den andre siden kan det ikke være berettiget å regne med forventet økte inntekter i fremtiden. Det hevdes ved skjønnene ofte at det avståtte strøk har store muligheter for vekst, og at den forventede, men tapte vinning må erstattes. Men slike spekulasjoner vil i alminnelighet være ørkesløse og hører ikke hjemme i en beregning over det virkelige tap. Utgangspunktet for erstatningen, at en kommune ikke har noe rettslig krav på å beholde sitt område og sine skatteborgere taler også imot å regne med fremtidsgoder.

I Oslo—Aker-saken hevdet Akershus den oppfatning at det ved erstatningen måtte tas hensyn til at Aker kommune som skatteobjekt ville få større og større betydning for fylket. Kommunens andel i fylkesskatten steg i løpet av 10 år fra 35 til 50 %, og denne stigning ville fortsette. Fylkesskatten falt for de aller fleste kommuner i fylket meget tung, og det var ikke tilstrekkelig at erstatningen innførte status quo. Ved sine disposisjoner hvorved det hadde pådratt seg uforholdsmessig stor gjeld, måtte fylket sies å ha regnet med Aker kommunes stigende skatteevne. Hvis fylket fikk beholde kommunen, ville denne i stigende grad kunne overta gjeldsnedbetalingen og lette trykket på de andre kommuner. — Et krav av denne art ville antakelig ikke ha fremkommet i ordinære tider, det var fylkeskommunens økonomiske vanskeligheter i mellomkrigsårene som dannet bakgrunnen for kravet, og det fikk sin moralske begrunnelse deri at en mente selv å kunne klare vanskelighetene i det lange løp, hvis en fikk beholde sitt område ubeskåret.

Forholdene her var så egenartede at en kunne trekke dette moment inn ved siden av andre — men komitéen finner det ikke riktig å instituere sådan erstatning som et alminnelig prinsipp ved grenseforandringer. Hvis kravet var begrunnet med den betraktning at fylkeskommunen hadde påtatt seg ekstraordinære forpliktelser for strøkets (Akers) skyld, kunne det motsvare det standpunkt bykommunene ofte hevder at det må gjøres

fradrag i erstatningen fordi strøket angivelig er forsømt av landkommunen.

Som et alminnelig prinsipp bør en hevde at det er stillingen på innlemmelsestiden, som skal danne grunnlaget for beregningen.

På inntektssiden blir det i første rekke å ta hensyn til skatteinntektene i strøket. Det er imidlertid klart at en også må regne med inntekter av inntektsgivende bedrifter hvis disse inntekter ikke kan opprettholdes etter at strøket er fratatt kommunen og utgiftene på den andre siden ikke kan reduseres tilsvarende. Svikter således inntektene av elektrisitetsverk på grunn av minsket forsyningsområde må dette innteksttap tas med hvis det ikke er ekvivalent i formuesoppgjøret. Et typisk eksempel hadde en i Oslo—Aker-saken (før krigen). Akershus elektrisitetsverk som uten sammenligning var fylkeskommunens største foretagende, leverte til Aker  $\frac{3}{4}$  av all den strøm kommunene i fylket uttok fra Rånåsfoss. Hvis det ikke kunne treffes en ordning om fortsatt leveranse til Aker eller andre avtaler, ville de sviktende inntekter virke helt ruinerende for Akershus fylke.

Fra inntektene blir å trekke utgifter i strøket som faller bort ved atskillelsen. Det har fra byhold vært hevdet at en også må bringe til fradrag den andel av generalutgiftene som faller på strøket. Bare på den måte får en et riktig inntrykk av hva strøket virkelig har kostet kommunen. Men dette synspunkt er åpenbart galt. Når en skal fastslå tapet, er det ikke spørsmål om hva strøket har kostet kommunen, men om hvilke inntekter den må gi avkall på og hva den kan spare av utgifter. Andel i generalutgifter kan bare bringes til fradrag i den utstrekning de virkelig kan innspares.

Av utgifter som vedkommer strøket og som uten videre faller bort, må i første rekke nevnes direkte forsorgsutgifter i strøket. Videre vedlikeholdsutgifter og anleggsgifter vedkommende veg-, vann- og kloakkanlegg. Hva anleggsgifter angår vil det ofte være vanskelig å finne et rimelig middeltall, fordi disse utgifter kan falle høyst uregelmessig i et mindre strøk. De anlegg som det er tale om, er bare sådanne som ved grenseendringen følger området. Anlegg og institusjoner i strøket som forblir i den minskede kommunes eie og fortsatt kommer denne kommune til gode, vedkommer ikke området som sådant. Utgifter til geistlige lønninger beregnes pr. hode og vil derfor reduseres i forhold til innbyggertallet. Hvorvidt andre kirkelige utgifter er knyttet direkte til strøket, beror

på omstendighetene. Hvis den minskede kommune har hatt politiutgifter, vil strøkets utgifter på samme måte gå ned i forhold til folketallet.

Skoleutgifter vil ved mindre grenseendringer vanskelig kunne reduseres. Om de enkelte klasser i skolekretsen berøves en del elever, vil skolen ikke bli billigere i drift av den grunn, bortsett fra det en kan spare på hver enkelt elev som får skolemateriell, legetilsyn m.v. Er forandringen så stor at hele skolekretsen innlemmes i nabokommunen, stiller saken seg annerledes. Besparelse vil også inntre hvis reduksjon av elevene fører til minsket klassetall, således at lærerkrefter blir overflødige. Ofte er imidlertid lærerne uoppsigelige, og det kan da ta tid før reduksjonen blir effektiv. Når reduksjonen fører til at en skole fra å ha full deling av årsklassene blir delt således at flere årsklasser kommer på samme klassetrinn, har det vært hevdet at kommunen må ha erstatning for at skolen blir «dårligere». Dette synspunkt er neppe riktig. Hvorvidt en skole som har mindre deling er dårligere enn en sjudelt, er for det første et omtvistet spørsmål. Men dernest tillater ikke skoleloven opprettholdelse av en sterk klassedeling når elevtallet synker. Om kommunen vil ofre det som trenges for å opprettholde sjudelingen, er det etter loven ikke adgang til det. En slik ny klasseinndeling vil — om lærerne kan sies opp — føre til besparelse for den minskede kommune og må i likhet med andre besparelser bringes til fradrag i inntektene for strøket. At det på den andre siden skulle være adgang til å kreve særskilt erstatning fordi skolens standard angivelig forringes, kan ikke antas. Forandringen følger av lovens bestemmelse og er dessuten ikke av økonomisk art. Bare et økonomisk tap kan det være tale om å erstatte.

Av generalutgifter som vil reduseres, må nevnes avsetning til skattesvikt. Til inntekt er tatt det utlignede skattebeløp i området, men det er den skatt som virkelig går inn, en må regne med. Enten en regner med gjennomsnittet av de kontant inngåtte skatter i et visst tidsrom, eller en trekker en viss prosent fra utligningsbeløpet, blir det samme. Men det mest praktiske er antakelig at en bringer til fradrag den prosent som erfaringsmessig må avsettes til skattesvikt.

Videre må nevnes fylkesskatten. Denne er basert på kommunens skattegrunnlag, folketall, matrikkel osv. og for en dels vedkommende på et skjønn over kommunens økonomiske bæreevne i forhold til fylkets andre kommuner. De første momenter vil uvegerlig føre til nedgang i skatten under forutsetning

av statiske forhold i bygden for øvrig. En del av fylkesskatten beregnes imidlertid på grunnlag av den gjennomsnittlige antatte formue og inntekt i henholdsvis de siste 5 og 3 år. Ved denne beregning oppstår det spørsmål om en for årene før grenseendringen skal legge til grunn oppgavene for hele herredet, eller om en også for disse år bare skal ta med den formue og inntekt som skriver seg fra det begrensede område herredet har fått etter grenseendringen. Komiteen mener det eneste rimelige vil være å foreta en slik omregning.

Skjønnsandelen kan derimot mer eller mindre vilkårlig holdes oppe, men i det lange løp må fylkesskatten reduseres hvis kommunens inntekter svikter. Svikter de ikke, skyldes det at den gjenværende del av bygden har økonomisk fremgang. Det er jo også ubillig å opprettholde fylkesskatten uforandret når et strøk av kommunen innlemmes i byen, idet fylkets utgifter til kommunen i så fall reduseres, vegutgiftene i strøket helt og andre utgifter vedkommende strøket helt eller delvis.

Når fradragposter av den her nevnte art skal finnes, må så å si hele budsjettet prøves. Men ellers blir det en forholdsvis lett sak å beregne inntektstapet i øyeblikket. Kunne en så kapitalisere dette beløp på vanlig renteberegningsgrunnlag, slik som en har inntrykk av at det under tiden har vært gjort, ville fastsettelsen av erstatningen også være enkel. Men å fastlåse øyeblikkets nettotap på denne måte for alle tider bør det som før fremholdt ikke være tale om. Alle poster på et kommunebudsjett er varierende fra tid til annen.

Da forpliktelsene blir på den minskede kommunes hånd vil løpende gjeldsutgifter som måtte knytte seg til strøket, foreløpig bli uforandret, men etter hvert vil de falle bort. En må regne med at en kommune til en hver tid har en viss gjeldsmasse, at gjeldsutgiftene følgelig ikke faller bort etter som den løpende gjeld innfris. Men denne gjeldsmasse må forutsettes etter hvert å avta i forhold til den minskede kommunes reduserte behov og bæreevne. Er kommunens skatteinntekter og dens virkefelt ved fraskillelse av et område f.eks. redusert med en firedel, må under statiske forhold for øvrig dens fremtidige gjeldsstiftelse innstille seg heretter. Det samme må gjelde tilsigelse av bidrag til jernbaner, forstadsbaner, til kulturelle formål o.l. I det lange løp må en altså også når det gjelder den slags utgifter regne med en fallende tendens.

Hva administrasjonsutgifter angår må en regne med at den «overadministrasjon» som

kommunen til en begynnelse må tåle, etter hvert vil elimineres funksjonærstaben vekslende, den gjenværende del av bygden kan vokse og absorbere den overflødige arbeidskraft. Også skoleutgifter som det ofte er vanskelig å få redusert umiddelbart etter forandringen, vil i det lange løp uvegerlig måtte gå ned. Mange momenter spiller her inn, lærernes ansettelsesvilkår, barnetallets utvikling, etter hvert vil en få en skole som passer til behovet.

Den utgiftsreduksjon som her er pekt på, vil uomtvistelig være til stede selv om det alltid vil være meget vanskelig å beregne den.

Å oppstille noen formel for inntektstapets fallende tendens lar seg neppe gjøre. Er strøkets overskudd på innlemmelsestiden meget stort, vil nedgangen være langsom og kanskje først i en fjern fremtid nå nullpunktet. Er overskuddet lite, vil det kunne gå meget hurtig. Etter det synpunkt for erstatningens berettigelse som er hevdet, kan det være praktisk alt etter det aktuelle overskudds størrelse, utsiktene til å få generalutgiftene ned på et nivå som stemmer med de nye forhold, gjeldens tilbakebetalingstid o.l. å regne med at erstatningen skal tjene til å dekke inntektstapet i et kortere eller lengere tidsrom, men ikke til evige tider.

Er en kommet fram til et resultat hva det positive inntektstap angår, står det tilbake å undersøke om det er andre omstendigheter som begrunne økt (eller minsket) erstatning.

En gir seg her inn på rene skjønnsmessige vurderinger, mens en hittil så vidt mulig har holdt seg til «tørre tall». Ut fra den betraktning at det tross alt er spørsmål om billighetserstatning og ikke et forretningsmessig oppgjør og at hensikten er å opprettholde kommunenes økonomiske og sosiale standard, vil det ikke være noen avgjørende innvending at erstatningen ikke utelukkende baseres på faktiske data.

Hva spørsmålet om forventede merinntekter (økende skattekraft) i et utskilt område angår henvises til hva før er sagt om utgangspunktet for beregningene av inntektstapet. Heller ikke under denne synsvinkel (andre omstendigheter) bør det være spørsmål om erstatning på grunnlag av et så irrasjonelt moment som økende skattekraft, selv om noe kunne tale for det hvis kommunen har påtatt seg forpliktelser av hensyn til det strøk som utskilles og en nettopp i dette strøk har berettiget forventning om slik økende skattekraft. Er erstatning på dette grunnlag ikke nødvendig for å opprettholde kommunens standard, er den uberettiget.

Er innlemmelsesområdet vitterlig «forsømt» av ekskorporeringskommunen, har en ut fra en landkommunes synspunkt ikke gitt rimelige bevilgninger til et tettbebyggt strøk, eller har en i påvente av innlemmelsen lite eller intet foretatt seg, kan kravet om at det skal gjøres fradrag i erstatningen synes berettiget. Det må dog på den andre siden være betenkelig om et skjønn eller statsadministrasjonen skulle ha adgang til i forbindelse med en grenseregulering å avsi dom over kommunens tidligere ledelse, og la dette få økonomiske følger for kommunen. En annen sak er at en ved bedømmelsen av inntektstapet må kunne regne med at det overskudd en har i dag vil synke fordi strøket åpenbart står overfor nødvendige utgifter i den nærmeste fremtid, uansett byutvidelse eller ikke.

Det er ikke ualminnelig at det fra landkommunenenes side gjøres krav på hva en kan kalle ulempeerstatning. Det hevdes at berøvelsen av strøket hindrer landkommunen i å utnytte sitt område på regningsvarende måte, at fremtidsmuligheter forspilles. Kravet bunner i den betraktning at kommunen har rett til å beholde sitt område ubeskåret eller ubevisst i det feilaktige syn at kommunen er eier av sitt territorium, og at det er spørsmål om ekspropriasjon av grunn. Prinsipielt må krav på slik erstatning avvises. I tilfelle hvor det kan synes begrunnet, vil det dekkes av erstatning for inntektstap. Kan det ikke få uttrykk herigjennom, må det anses uberettiget.

En har foran hatt for øye at en minsket kommune krever erstatning. Resultatet av vurderingen kan føre til at det gis større eller mindre erstatning eller overhodet ingen erstatning. Det kan også tenkes som resultat at kommunen vil ha økonomisk fordel av å få sitt område minsket. Dette kan ikke uten videre føre til at den utvidede kommune har krav på erstatning. Men det har foran vært nevnt at den utvidede kommune ikke i alle tilfelle bør være avskåret fra å tilkjennes erstatning, først og fremst i de tilfelle hvor den pålegges en utvidelse som medfører utgiftsøkning av betydning. Å beregne noenlunde eksakt en slik økt utgift er vanskeligere enn å beregne tap for den minskede kommune. Skatteinntekten kan beregnes, men utgiften vil bare i noen grad kunne påvises. Utgangspunktet må være hva strøket kan sies å ha «kostet» ekskorporeringskommunen, men hertil kommer uberegnelige merutgifter ved administrasjon, tilpassing til den nye kommune regionært og kvalitetsmessig. Det må synes klart at den minskede kommune ikke under noen omstendighet kan tilpliktes å yte erstatning ut over de fordeler

den oppnår ved å avgi strøket. Er strøket forsømt slik at den nye kommune må påta seg ekstra utgifter for å bringe det opp på et høyere plan, er det ikke rimelig at den minskede kommune skal gi erstatning for disse utgifter hvis det er på det rene at den allerede har hatt «underskudd» ved den måte strøket tidligere har vært administrert på. Det må svært sterke grunner til for overhodet å pålegge minsket kommune erstatning.

Som fremholdt bør det neppe bli tale om erstatning til den utvidede kommune uten i de tilfelle utvidelsen blir pålagt kommunen av almene hensyn. En slik tvangsinnlemmelse kan bli praktisk i forbindelse med en alminnelig revisjon av kommunegrenser. Hvis nabokommunene vil ha fordel som nevnt ved å måtte avgi område kan det da bli tale om å pålegge dem erstatning, men som regel kan en se bort fra denne eventualitet.

Komiteen har drøftet om det ikke av hensyn til slik alminnelig revisjon ville være heldig å etablere et oppgjørsfond, slik som det ble gjort i Sverige under den store grensereguleringsreform som der er under gjennomføring. Komiteen antar at en alminnelig revisjon lettere vil kunne gjennomføres hvis en har midler til å utjevne økonomiske skjevheter som kan oppstå for den enkelte kommune. Det er imidlertid grunn til å tro at det bare i særlige tilfelle blir tale om slike utjevningstilskudd og at det derfor ikke blir nødvendig å skaffe til veie et særskilt fond. En har gått ut fra at skatteutjevningfondet må kunne nyttes uten at det derved belastes så hårdt at det ikke kan realisere sitt utjevningformål etter de retningslinjer som nå praktiseres.

Ved foranstående betraktninger har en i alminnelighet tenkt på oppgjør hvor det er spørsmål om å utvide en kommune på en annens bekostning. Reglene må også med nødvendige korreksjoner gjelde hvor bykommune utvides på fylkeskommunens bekostning. Hvis byene fullt ut blir tilsluttet fylkeskommunene, kan det dog ikke bli tale om erstatning, like så lite som det er spørsmål om erstatning hvor grenser mellom landkommuner innbyrdes blir endret.

Det har imidlertid vært antydnet at det også kan bli tale om erstatning hvor deling av kommuner finner sted og det foretas skiftmessig oppgjør. Ved deling av landkommuner har det så vidt ses i norsk praksis ikke vært tale om billighetserstatning, heller ikke ved byopprettelser. Utskiftningen har i alminnelighet ikke vært basert på noen regnskapsmessig oppstilling, og det er mulig at det i selve skiftet er tatt det nødvendige hensyn til billighetsbetraktninger. I lov om

opprettelse av kjøpstaden Notodden 1912 og senere byopprettelseslover har en som nevnt før hatt en bestemmelse om at såfremt en av partene begjærer det, skal det ved skjønn avgjøres hvorledes den udelte kommunes rettigheter og forpliktelser skal fordeles. Det er intet nevnt om «erstatning for tap», men i foredraget heter det at skjønnet vil stå helt fritt. Notodden ble bl.a. tilkjent et pengebeløp på kr. 50 000. Hvorvidt dette siste beløp er ment som noen billighetserstatning, kan en ikke se.

Det kan ved første øyekast synes mindre rimelig å instituere billighetserstatning hvor det foretas deling av kommunen med en virkelig utskiftning av verdiene, idet de nye kommuner da får den andel som tilkommer dem helt ut, hvis skjønnet er riktig. Særlig når en har med likeverdige nye landkommuner å gjøre, kan denne betraktning synes rimelig. En må imidlertid her ha for øyet det som annensteds er fremholdt, at en kommunes formue som regel ikke spiller den avgjørende rolle ved delingen. I virkeligheten er det beskatningsretten som har den største verdi for kommunen. Forholdene i to nye kommuner kan være så forskjellige hva befolkningselementene og skattekraften angår at selv om skiftet er mønstergyldig, kan det finnes rimelig at den ene kommune gir den annen en håndsrekning i overgangstiden. Gjelder dette mellom likeartede landkommuner, må det så mye mer gjelde hvor delingen resulterer i en landkommune og en bykommune. Under ellers like vilkår kan en jo i virkeligheten si at billighetserstatning har mindre for seg ved en partiell utvidelse enn ved deling hvor skifte finner sted. I første tilfelle beholder nemlig den minskede kommune sine aktiver og kan relativt sett sies å gå formuesmessig styrket ut av oppgjøret. Det bør derfor prinsipielt ikke nektes erstatning ved deling og skifte. Men en bør være varsom her, bl.a. fordi det er mulig begge kommuner får økte utgifter. I så fall burde antakelig deling ikke ha funnet sted.

Hvis to landkommuner sluttet sammen, vil spørsmål om oppgjør og erstatning i alminnelighet ikke kunne melde seg. En fusjon av rettigheter og forpliktelser vil finne sted, og de gamle kommuner vil naturligvis ikke kunne reise noe slags krav mot hverandre. Det kan tenkes at kreditorer kan gjøre innvendinger. Til dette spørsmål skal en senere komme tilbake. Blir landkommunen sammensluttet med by som ikke er medlem av fylkeskommunen, vil oppgjør mellom by og fylke måtte følge de alminnelige retningslinjer ved partiell avståelse.

Ved en eventuel landsomfattende endring

av kommunegrenser vil det først og fremst bli spørsmål om sammenslutning av kommuner. Vanskeligheter av økonomisk art vil kunne oppstå for de sammensluttede kommuner i overgangsårene. Blir kommune med en svak økonomisk bæreevne sluttet sammen med en bedre stilt, kan dette føre til at skatten stiger slik for innbyggerne i den ene av de gamle kommuner at det føles ubillig. Slike vanskeligheter kan ikke unngås ved å pålegge noen enkelt kommune erstatning. Særlig i disse tilfelle ville det være av betydning å ha særlige midler som foran nevnt til disposisjon.

Det har vært nevnt i en annen forbindelse at det ved sammenslutning av mindre by- og landkommuner kan bli spørsmål om å sikre det gamle byområde slik at det kan opprettholde den tettbebyggelsesstandard byen har hatt. Dette kan ikke ordnes ved noe økonomisk oppgjør, men i tilfelle på bredere basis. Derimot taler meget for at hvis byen har opplagte fond til gjennomføring av bestemte formål for utforming av byområdet eller til andre formål som naturlig hører hjemme i tettbebyggelsen, bør området sikres at midlene blir brukt som opprinnelig bestemt. Hertil skulle imidlertid ikke trenges andre foranstaltninger enn at det ved grensevedtaket om nødvendig fastslås at vedkommende fond skal nyttes etter sin opprinnelige bestemmelse innen det gamle byområde. Det bør neppe bli tale om å etablere noe annet organ enn herredsstyret til å forvalte fondet og til å realisere formålet, heller ikke for dette tilfelle å skjerpe kommunelovens alminnelige bestemmelse om at herredsstyret ikke kan råde over slike fond til andre formål uten samtykke av Kongen.

Om selvstendige fond eller legater som skal tjene den ene av de opprinnelige kommuner eller innbyggerne må gjelde hva foran er anført at reglene (statuttene) her ikke kan endres uten på den måte som statuttene selv eller gjeldende lov tilsier.

#### f. Forholdet utad — til debitorer og kreditorer.

Det er ikke uten videre gitt at oppgjøret mellom kommunene blir bindende for kommunens kreditorer.

I samsvar med forutsetningen om at den minskede kommune beholder sine rettigheter og forpliktelser har en antatt at kreditor må holde seg til den minskede kommune. Han kan ikke gjøre krav gjeldende mot det utskilte område eller den utvidede kommune. Dette synspunkt begrunnes da med at den minskede kommune består som rettssubjekt, og kreditor må være forberedt på at en kom-

mune etter norsk lov får sitt område beklipet. På samme måter kan debitor fri seg ved å betale sin gjeld til den minskede kommune.

Ved deling av kommune opphører denne å bestå, og det er ingen av de nye kommuner som uten videre kan gå inn i den gamles rettigheter og forpliktelser. Men selv om dette skulle være bestemt ved delingsvedtaket, kan det neppe antas at kreditor er forpliktet til å holde seg til en enkelt av de nye rettssubjekter som oppstår. Han må kunne holde seg til hvilken som helst av kommunene eller til begge to. Overfor kreditor må disse anses solidarisk ansvarlige. Debitor må, hvis han ikke får begge kommuners kvittering, kunne fordra legitimasjon for at den han betaler til er berettiget til å kvittere.

Spørsmålet er imidlertid om ikke kreditor kan gå videre enn å holde seg til begge kommuner, om han ikke kan forlange gjeldsforholdet avvirket. Er han forpliktet til å godta nye debitorer? Spørsmålet synes tvilsomt. Den rent formelle betraktning at det gamle rettssubjekt går til grunne, må en kanskje ikke legge for stor vekt på, og kreditorene er på det rene med at en kommune som de innlater seg med, kan deles. De beste grunner synes å tale for at kreditor må være tilfredsstillt ved at han kan holde seg til begge kommuner in solidum.

Et krav om at gjelden skal anses forfallen vil også støte på praktiske vanskeligheter. Etter vår någjeldende lovgivning kan en kommune ikke tas under konkursbehandling. Den kan derimot under visse omstendigheter settes under skjerpet tilsyn, og det kan treffes beslutning om gjeldsforhandling. Om skjerpet tilsyn kan det imidlertid bare bli tale under forutsetning av at kommunen fortsatt blir bestående, og gjeldsforhandling — som kreditor for øvrig ikke kan fremtvinge — vil sjelden være hensiktsmessig. Det vil som regel ikke kunne oppnås full dekning i de realisable verdier, og når kommunen betraktes som opphørt, vil kreditor ikke ha sikkerhet i kommunens største aktivum, nemlig beskatningsretten. Det er dog klart at hvis de nye kommuner faktisk er godtatt som ny debitor, vil skjerpet tilsyn med disse kunne etableres hvis lovens betingelser er til stede.

Denne betraktning reiser et nytt spørsmål — visstnok nærmest av teoretisk art. I hvilken stilling kommer kreditor hvis en kommune opphører å eksistere uten å etterfølges av annen eller andre kommuner? At staten må ha rett til å oppheve kommunene eller gjøre et enkelt område «kommunefritt» må antas etter det som før er fremholdt. At kreditor i så fall må ha rett til å forlange dekning i kommunens formuesmasse er klart,



men hvis dette ikke fører fram, har han ikke ytterligere krav? Kommunens undergang skyldes her intet tilfelle og er ikke av den art at kreditor i noe tilfelle har kunnet regne med det. Kommunene er etablert av staten og skylder den sin hele tilværelse, sin rettslige og økonomiske handleevne. Kommunenes kredit er i første rekke basert på deres beskatningsrett, ikke deres formue, og på forutsetningen om en varig eksistens. Hvis staten under disse omstendigheter ved sitt maktbud bringer en kommune til opphør, synes det all grunn til å anta at staten er ansvarlig for dens forpliktelser. Den har intet ansvar overtatt for kommunenes godhet, men den må antas i forhold til kreditorene å ha garantert deres eksistens.

Ved sammenføyning av kommuner stiller saken seg noe annerledes enn ved deling. Også her foregår faktisk en oppløsning av gamle kommuner og opprettelse av ny. Men her bringes to juridiske personer med forskjellig økonomisk status sammen. Hvis en vel situert og en dårlig stilt kommune slås sammen, vil kreditorene i den første med rette kunne beklage seg. Det etableres faktisk en dårligere debitor enn den en har kontrahert med. Heller ikke i dette tilfelle kan kreditorene forhindre den administrative forandring, og er denne gjennomført, er det vanskelig å forestille seg hvordan en økonomisk sammenslutning skal kunne unngås. Ved de mange prosjekter om sammenslutning av større kommuner som nå foreligger, kan spørsmålet når som helst bli aktuelt. For Oslo og Akers vedkommende kan spørsmålet ha reist seg for tusener av partialobligasjonseiere. Er eierne av Aker-obligasjonene forpliktet til å anta den utvidede Oslo-kommune som debitor, og er eierne av Oslo-obligasjoner forpliktet til å respektere at Oslo kommune opptar i seg Aker kommunes bo?

Hva som er sagt om kreditorer må også gjelde kontrahenter i løpende kontrakter. De kan ikke være forpliktet til å ta imot en ny kontrahent. I tilfelle kontrakten ikke oppfylles kan de holde seg til begge kommuner som solidarisk ansvarlige.

Hva særskilt havnekassen angår må bemerkes at deling av havnedistriktet og dermed av havnekassen følger andre veger enn deling av kommunen. Imidlertid er den kommune som havnedistriktet prinsipalt tjener ansvarlig for havnekassens gjeld. Hvis nå kommunen deles, men havnedistriktet blir uforandret og underlegges den ene av de nye kommuner må begge kommuner fortsatt anses som solidarisk forpliktet for kassens eldre gjeld.

#### F. Andre spørsmål i forbindelse med grensendringer.

Grenseforandringer medfører eo ipso overføring av den kommunale myndighet i området fra ekskorporerings- til inkorporeringskommunen eller fra den eller de kommuner som opphører å bestå til de(n) nydannede kommune(r). Den utvidede eller nydannede kommunes organer overtar den kommunale forvaltning slik som den er fastlagt i kommunestyrelovene og kommunallovgivningen for øvrig. Således er det for det første klart at beskatningsretten og forpliktelsen til forsorgsunderstøttelse og skoleundervisning overtas av den utvidede eller nydannede kommunen. Innbyggerne i et område som henlegges til en annen kommune eller som danner en ny kommune blir medlemmer av den utvidede eller nye kommune, får stemmerett ved kommunale valg og kan delta i kommunale folkeavstemninger. De plikter å motta ombud, og etter de lover som tilligger medlemskap i kommunen betydning, overføres dette medlemskap til den nye kommune. Områdets innbyggere erverver hjemstavn etter forsorgsloven og rett til å oppebære alderspensjon i kommunen etter gjeldende regler. Dette prinsipp må dog gjennomføres med visse modifikasjoner, særskilt hvor det kommunale medlemskap krever en viss oppholdstid i kommunen for vedkommende.

Ved partielle utvidelser vil alle alminnelige vedtekter og forskrifter gitt av de kommunale myndigheter i henhold til lovgivningen overføres på det nye område. Til disse vedtekter kan ikke henregnes slike som bare omfatter bestemt avgrensede områder innen kommunen. Heller ikke lover som er gjort gjeldende for visse strøk innen kommunen vil få utstrakt anvendelse. Blir en landkommune hvor brann- eller bygningsloven bare er gjort gjeldende for visse strøk utvidet med et område av nabokommunen, hvor loven ikke gjelder, er det klart at disse lover ikke uten videre blir gjeldende i det nye område. Hva vedtekter angår må det være på det rene at en stadfestet byplan, selv om denne omfatter hele kommunen, etter sin natur ikke kan bli gjeldende i et nytt tilsluttet område.

Det kan spørres om lover og vedtekter momentant blir gjeldende fra ikrafttredelsen av utvidelsesdekretet. Det må hertil svares at loven som alminnelig norm umiddelbart blir gjeldende, og at alle disposisjoner etter utvidelsesdekretets ikrafttreden naturligvis er underkastet de nye bestemmelser. Derimot kan svaret bli forskjellig overfor konkrete tilfelle som er under utvikling i ikrafttredelsesøyeblikket. Et bygg er f.eks. under oppføring, og det bygges etter godkjent bygge-

anmeldelse på grunnlag av ekskorporeringskommunens forskrifter, det er påstevnet ekspropriasjonssak på grunnlag av ekskorporeringskommunens byplan eller på grunnlag av vegloven som ikke gjelder i den nye kommune, det er betalt offentlige avgifter for et tidsrom som strekker seg ut over ikrafttredelsestidspunktet, en overtredelse på grunnlag av politivedtekter som er bortfalt i og med grenseendringen er under forfølgning. I siste tilfelle må det være på det rene at anmeldte må kunne dømmes for den fyllbyrdelse overtredelse av forskriftene, men derimot må det bero på omstendighetene om han kan pålegges å bringe et forhold i forskriftsmessig stand på grunnlag av de forskrifter som er overtrådt. De andre reiste spørsmål vil det også være vanskelig å besvare fyllestgjørende med generelle bemerkninger. Å få bestemmelser inn i en alminnelig lov om alle de detaljspørsmål som reiser seg, vil være nær sagt uoverkommelig. I noen grad er dog disse overgangsvanskeligheter løst i gjeldende lov, og i byutvidelseslovene har en regelmessig hatt bestemmelser om enkelte forhold. Både i by- og landkommuneloven (§ 1) har en bestemmelse om at Kongen kan fastsette nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov ved grenseendringer. Mange vanskeligheter kan ved hjelp av denne bestemmelse finne en praktisk løsning. Bestemmelsen er opprettholdt i komiteens utkast til lov, jfr. § 19.

En skal nedenfor komme tilbake til en del særlige spørsmål, men først skal en nevne en del alminnelige betraktninger om kommuner som deles eller sammensluttes (total inkorporering).

Hvis en kommune deles i likeartede kommuner, vil kommunelover og spesiallover uforandret bli gjeldende i de nye kommuner. Da den gamle kommune opphører å eksistere, må en derimot strengt logisk si at vedtekter og forskrifter faller bort, men det er norsk praksis at de gamle vedtekter blir gjeldende i de nye kommuner inntil videre (jfr. Dybsjords kommentar til landkommuneloven § 1). Deles kommune i landkommune og bykommune, vil bylovene bli gjeldende i bykommunen og landkommunelovene i landdistriktet, og det område som endrer karakter vil ikke kunne beholde de gamle vedtekter og planer hvis de er i strid med den lov som blir gjeldende. Særskilt vil dette ha betydning for skolevesenet og ligningsvesenet.

Sammensluttes kommuner, vil forholdet kunne synes enklest hvor det spørres om likeartede kommuner, idet den samme lovgivning blir gjeldende. Men i den utstrekning vedtektene er forskjellige vil en ikke

uten at særskilte bestemmelser treffes kunne si hvilke vedtekter skal gjelde. Sammensluttes land- og bykommune, kan forholdet synes mer komplisert. Det vil imidlertid alltid måtte avgjøres om den nye kommune skal være landkommune eller by. I alminnelighet vil det siste være tilfelle men en by kan også innlemmes i landdistriktet. Hvilken lov skal gjelde vil da være klart. Formelt kan det sies at de gamle kommuner har opphørt å bestå, men den av kommunene hvis kommunale struktur uforandret går inn i det nye samfunn, vil ved sin egen tyngde og etter fast praksis beholde sine kommunale vedtekter og planer, og disse må da også gjelde for det annet område.

### 1. Kommunestyreløvene.

Av vedtaket om grenseendring vil det alltid måtte fremgå om de endrede kommuner skal være landkommuner eller bykommuner, og følgelig vil det også være på det rene om land- eller byloven skal gjelde for den enkelte kommune. Den lov som således kommer i anvendelse gjelder som norm umiddelbart fra grenseendringen.

For landdistrikt som innlemmes i eller utskilles som by, gjelder det at samhørigheten med fylkeskommunen opphører. De overgangsvanskeligheter som kan oppstå herunder vil bli omtalt nedenfor under ligningsvesenet, skolevesenet, helsestellet, vegvesenet m.v. For uten det lovmessige samarbeid en landkommune har med fylkeskommunen har primærkommunene på forskjellige områder rettigheter og forpliktelser overfor fylkeskommunens fellesinstitusjoner som etter forholdene må økonomisk avvikles eller uten videre faller bort ved en atskillelse. Dette gjelder særlig på det jordbruksmessige område og med hensyn til kraftforsyning.

Hva enten den ene eller andre av kommunestyreløvene blir gjeldende, vil grenseforandringer som regel medføre at det må lempes på lovens bestemmelser eller at avgjørelser truffet i medhold av lovene settes ut av funksjon. Området vil alltid ha en særlig betydning for kommuneforvaltningen, hva enten det spørres om utstrekning av den kommunale myndighet i rom eller innbyggenes innflytelse på kommunens styre. Under representasjonssystemet er det de stemmeberettigede i området som i første rekke bestemmer kommunens styre, og de valgte representanter må selv være stemmeberettigede for å være valgbare og i funksjon. Denne tilknytning til den opprinnelige kommune vil for manges vedkommende bli revet over ved grenseforandring. Dette er mest frem-

treddende ved deling av kommune som har dannet ett valgsokn. Her vil det i verste fall kunne hende at en av kommunene etter delingen ingen representanter får, nemlig hvor alle de valgte har hørt hjemme i det annet område. Under en hver omstendighet vil ved deling den ene kommune miste ordføreren. Ved mindre grenseregulering vil de utskilte områder måtte bli uten representasjon. De valgte representanter fra disse områder vil miste sin stemmerett i den gjenværende kommune og må derfor tre tilbake som representanter, og om de enn til gjengjeld får stemmerett i den nye kommune, så kan de selvsagt ikke uten videre overføre sitt valgmandat til denne. Ved sammenslutning av kommuner vil en ikke kunne si hvilket styre den nye kommune skal ha, det ene av de gamle styrer kan ikke fortrenge det andre, og det er ingen adgang til å slutte styrene sammen. Hvem skal være ordfører og i tilfelle rådmann?

I praksis synes en å ha skjelnet mellom grense-endringer foretatt ved lov i henhold til bykommuneloven og endringer av landkommunene foretatt ved kongelig resolusjon.

Ved mindre byutvidelser har spørsmålet om forandringer i bystyrets sammensetning som regel ikke vært nevnt. Utvidelsesområdet har følgelig vært urepresentert i tiden mellom utvidelsen og ordinære valg. Representanter fra strøket i det gamle herredsstyre må en gå ut fra har fratrudd endelig, og varamenn har trådt inn i deres sted. Ved byanlegg har det i loven vært inntatt bestemmelser om ekstraordinært valg av bystyre. Herredets valgstyre har organisert valget, og dette har vært avholdt før lovens ikrafttreden. Representanter fra byområdet i herredstyret har trådt tilbake. Ved sammenslutningen av by- og landkommunene Arendal-Barbu og Bergen-Årstad anså en herredstyrerepresentasjonen bortfalt. Bystyrene ble opprettholdt uavkortet, men således at i tilfelle Arendal ble antallet av bystyrepraesentanter utvidet med 24, og disse representanter ble ved suppleringsvalg valt fra Barbu. Ved Årstads innlemmelse ble intet suppleringsvalg foretatt, og dette distrikt ble urepresentert i Bergen bystyre inntil nytt ordinært valg fant sted. Bystyret og formannskapet skulle dog tiltres av den tidligere ordfører i Årstad uten at denne hadde rett til å stemme. En har i disse to sammenslutningssaker sett noe forskjellig på forholdet. For Bergens vedkommende har en betraktet det hele som en alminnelig byutvidelse. Departementet uttalte riktignok i sitt foredrag at det hadde vært noe i tvil om det skulle tilrå helt nytt kommunevalg, men

ble stående ved den ordning som foran er nevnt, og det uttalte at foruten Årstad herredsstyre måtte også de øvrige kommunale styrer og ombud i kommunen tre ut av virksomhet fra lovens ikrafttreden. For Arendal-Barbus vedkommende het det at «da det selvfølgelig ikke går an å la de nye bydeler i så lang tid (1½ år) være urepresentert i bystyret, vil det være nødvendig i loven å innta noen overgangsbestemmelser». I tilfellet Bergen utgjorde befolkningen i utvidelsesområdet ca. 10 % av byens befolkning. Barbus befolkning var betydelig større enn Arendals.

Sammenslutning av bykommuner har en hatt i ett tilfelle, nemlig da ladestedene Bragernes og Strømsø ble slått sammen til kjøpstaden Drammen, men dette går helt tilbake til 1811, og er derfor uten særlig interesse i denne forbindelse.

Ved forandring av herredsgrenser som skjer ved kongelig resolusjon, er spørsmålet om forandring i kommunestyret på samme måte som ved byutvidelser ofte overhodet ikke nevnt. Dette er så mye mer påfallende som det i alminnelighet er spørsmål om deling av kommuner hvorved en forandring i styret er uunngåelig. Når det her intet er foretatt, skyldes det den omstendighet at delingen nesten alltid har foregått etter soknegrensene. Inntil soknekommunene ble opphevet 1. juli 1951 dannet nemlig ethvert sokn eget valgsokn og hadde således sin egen representasjon. En synes derfor i alminnelighet å ha gått ut fra som en selvfølge at soknestyrene fortsatte som herredsstyrer. I enkelte tilfelle bemyndiget en dog soknestyrene til å fungere som herredsstyrer inntil ordinære valg kunne finne sted. I mange tilfelle drøftet en imidlertid antallet av representanter i de nye herredsstyrer, og på dette grunnlag kunne det bli pålagt suppleringsvalg. Som et eksempel på denne praksis kan nevnes deling av Tune herred i Tune og Rolvsøy. Det ble her av fylkestinget bestemt at representantantallet i Tune skulle være det samme som tidligere i Tune sokn. For Rolvsøys vedkommende ble antallet fordoblet i forhold til hva det hadde vært i soknet. Ved kongelig resolusjon ble det da bestemt at det skulle holdes særskilte valg i Rolvsøy til utfylling av det manglende antall representanter, mens det i Tune intet ble foretatt.

En har ved disse delinger som er foretatt ved kongelig resolusjon gjort minst mulig forandringer, og som det synes forutsatt en tilstand som ikke stemmer med den her hevdede oppfatning. Det er vanskelig å hevde at et soknestyre uten at det treffes uttrykke-

lig bestemmelse herom i medhold av landkommunelovens § 1 går over til å være herredsstyre i det nye herred. Taushet fra administrasjonens side er i et hvert fall ikke praktisk hvor delingen ikke følger soknegrensene og valgloknet. Eksempler på sådan deling (bortsett fra utskillelse av bykommune som før nevnt) har en ikke mange av. I et tilfelle (Ibestad og Lavangen) ble det avholdt valg på representanter til den ene av de nye kommuner. For den andre som ble betraktet som den gjenværende del av Ibestad uttalte fylkestinget som en forutsetning at Ibestad formannskap og herredsstyre etter at representantene fra det annet område var trådt tilbake, skulle fortsette i redusert skikkelse inntil alminnelig nytt valg hadde funnet sted.

Ved mindre grenseforandringer som tilsikter en rimelig arrondering eller ved fastsettelse av grensene hvor disse er uklare eller omtvistede, har spørsmålet ikke vært nevnt såvidt en kan se.

Komiteen har ikke funnet fram til noen generell bestemmelse som kan regulere representasjonsspørsmålet ved grenseendringer. Dette spørsmål må derfor avgjøres i den enkelte endringssak, se for øvrig merknaden til § 19 i lovutkastet til slutt i dette kapitel.

I umiddelbar forbindelse med spørsmålet om representasjon står spørsmålet om stemmerett. Det skulle synes rimelig at stemmeretten følger området og umiddelbart overføres ved grenseforandringen. Dette må være helt på det rene hvor det opprettes ny by, ellers ville kommunen være ute av stand til å få etablert de nødvendige lovbestemte organer for sin virksomhet i et kortere eller lengre tidsrom. Det ville dessuten stride mot elementære borgerrettigheter om en skulle miste sin stemmerett på grunn av en forskyvning av de kommunale grenser, og de hensyn som taler for at en viss oppholdstid i kommunen er nødvendig før en får anledning til å avgi sin stemme i kommunens anliggender, er her ikke til stede, eller iallfall ikke i samme grad som ellers.

Denne oppfatning må vel sies å stemme med praksis. En fant det dog nødvendig i tidligere byutvidelses- og byoppsettelseslover å innta en særlig bestemmelse om at de personer som ved lovens ikrafttreden var bosatt i utvidelsesområdet, respektive byområdet, med hensyn til ervervelse og bruk av stemmerett skulle anses som om de hadde vært bosatt i byen i den tid de hadde bodd i området — altså ikke i den tidligere kommune. Denne siste betingelse er imidlertid ikke opprettholdt i de seneste byutvidelseslover og resolusjoner. Nå regnes tiden fra

det tidspunkt de sist tok bopel i den tidligere kommune.

Ved deling av landkommuner er stemmerettsspørsmålet i alminnelighet ikke nevnt, men her fordunkles det ved det ovennevnte forhold at delingen foregikk etter soknegrenser. Det ble ikke spørsmål om noen egentlig overføring fordi stemmeretten knyttet seg til valgloknet, og i alminnelighet heller ikke om noen utøvelse av stemmeretten fordi en unnlot å holde valg.

Hvor delingen eller endringen foregår etter andre linjer enn soknegrensene, har en den vanskelighet at det ikke foreligger noe manntall for det område som overgår til ny kommune. Hvis ikke manntallet er brakt i orden, kan stemmeretten ikke utøves. I tilfelle Ibestads deling ble det bestemt at av manntallet for den opprinnelige kommune skulle utskilles den del som angikk Lavangen. Dette skulle behandles av et særskilt valgstyre. Ved byoppsettelse har en i loven inntatt bestemmelser om at manntallet skal bringes i stand før endringsloven trer i kraft. Ved byutvidelser derimot har en ikke tilsvarende bestemmelse. En anser det unødvendig når det ikke skal holdes suppleringsvalg eller nyvalg til den utvidede kommune. Etter kommunevalgloven skal det endelige manntall være gjeldende for valgperioden og benyttes til stemmegiving utenfor det ordinære kommunevalg. Imidlertid fikk en ved loven av 1925 om kommunale manntall inn en bestemmelse om at når manntallet skal brukes til sådan stemmegiving, kan enhver som godtgjør at han fyller stemmerettsvilkårene, men som ikke er innført i manntallet, kreve å bli innført. På dette grunnlag må da innbyggerne i utvidelsesområdet kunne kreve seg innført i byens manntall.

## 2. Skattelovene.

Disse er som kjent forskjellige for by- og landkommuner. Av loven eller resolusjonen vil det umiddelbart fremgå om landsskatteloven eller byskatteloven skal gjelde. Derimot kan en ikke uten videre si noe om de regler som er vedtatt i medhold av skatteloven.

Ved full sammenslutning av likeartede kommuner vil det ikke kunne sies hvilken av de gamle kommuners skatteregler skal gjelde. Blir sammenslutningen satt i verk 1. januar eller i god tid før budsjettårets begynnelse, vil det nye kommunestyret kunne treffe avgjørelse om ligningsreglene. Skjer forandringen fra 1. juli blir forholdet vanskeligere på grunn av skattelovens frister. En må her gripe til bestemmelsen i kommunelovens § 1 og få fastsatt nødvendige

lempninger i fristene. Ved sammenslutning av by- og herredskommune vil den lov bli gjeldende som svarer til den nye kommunes karakter. Med hensyn til ligningsreglene må det i loven om sammenslutning eller av Kongen gis overgangsbestemmelser.

Ved partiell innlemmelse av område i bestående kommune, vil den skattelov som gjelder for denne, uten videre bli gjeldende i det innlemmede område. Det samme kan neppe sies om ligningsreglene, og for disses vedkommende må det gis overgangsbestemmelser hvis skattelovens frister ikke kan overholdes, eller det kan som vanlig i byutvidelsesloven bestemmes at inkorporeringskommunens skatteregler uten videre blir gjeldende i det innlemmede område.

Ved deling av kommune i flere ensartede kommuner skulle nye skatteregler strengt tatt måtte utferdiges i de nye kommuner, men i praksis må sies å være at inntil annerledes bestemmes, blir de gamle regler gjeldende. Ved deling i uensartede kommuner (byopprettelser) har praksis på samme måte vært at den av kommunene som beholder sin karakter også beholder skattereglene. Den andre derimot for hvem annen lov blir gjeldende, må nødvendigvis endre skattereglene. Hvis loven trer i kraft 1. juli, må det på grunn av skattelovens frister også i dette tilfelle gis unntaksbestemmelse i loven om grenseforandring eller av Kongen.

For det enkelte års ligning vil overgangen fra et skattesystem til et annet kunne skape vanskeligheter. Den personlige skatteplikt er stort sett avhengig av skattyterens bosted. Skatten svares til den kommune hvor vedkommende person er bosatt den 1. januar i det år ligningen foretas (landsskattelovens § 24). Denne bestemmelse kan vanskelig forstås annerledes enn at en kommune har rett til skatten innen det område den hadde siste 1. januar, og at en forandring av grensene etter dette tidspunkt ikke berører de personlige skatter i det utskilte område i dette år. Da skatteåret (budsjettåret) løper fra 1. juli og grenseendringer regelmessig settes i kraft fra samme datum, vil følgelig den reduserte kommune ha krav på skatt av sine tidligere innbyggere ett år etter at de er blitt medlemmer av annen kommune. Da skatten etter loven forfaller til betaling i løpet av budsjettåret i en eller flere terminer, kan det spørres om ikke den gamle kommune er pliktig til iallfall å dele skatten med den nye, hvis forfall ikke inntreffer før ut i det nye ligningsår. Den siterte lovbestemmelse synes å tale mot en sådan oppfatning, og dessuten har en skattelovens bestemmelse (landsskattelovens § 139) om at skatten «på-

legges for terminen 1. juli—30. juni», som også avskjærer en sådan fortolkning. En annen sak er at det kan bli spørsmål om å ta hensyn til det nevnte forhold ved det økonomiske oppgjør mellom kommunene, idet det jo unektelig er noe støtende at skatteborgerne skal betale løpende skatt til en kommune som de, i alminnelighet uten noen medvirkning fra deres side, ikke lenger er medlemmer av. For å avverge et sådant resultat har byutvidelseslovene alltid bestemmelser om at disse personer med hensyn til skatteplikt hører inn under inkorporeringskommunen fra innlemmelsen, og her dispensereres fra lovens frister med hensyn til behandling av den enkelte skattesak.

Skatterestanser følger de alminnelige regler for det økonomiske oppgjør mellom kommunene og debtors stilling. Når det i byutvidelseslovene under tiden fastslås at den minskede kommune har rett til skatterestansene i utvidelsesområdet, må dette sies å være overflødig, idet det bare gir uttrykk for det alminnelige prinsipp at en kommune som får sitt område beklippet, består som økonomisk rettssubjekt og beholder sine rettigheter og forpliktelser, med mindre noe annet blir bestemt.

For eiendomsskattens vedkommende er forholdet mer enkelt. I landkommuner har en ikke særlige forskrifter for utskrivning av denne skatt. Lovens alminnelige bestemmelser følges. I by derimot har en særlige takseringsregler. Disse har en gått ut fra uten videre blir gjeldende i landdistrikt som innlemmes i by — både ved partiell og total innlemmelse. En har dog ment at det i byutvidelses- eller byanleggsloven uttrykkelig må sies at området utgår av landets matrikkel og i enhver henseende hører under kjøpstaden eller ladestedet. Hvis bydistrikt innlemmes i landkommune, må det da tilsvarende bestemmes at dette skal opptas i landets matrikkel. I begge tilfelle må taksering av eiendommene finne sted. De alminnelige regler for tidspunktet for sådan taksering kan i de færreste tilfelle overholdes, og det skulle strengt tatt gis overgangsbestemmelser herfor. Lovgivningen har dog hittil såvidt ses ikke ansett dette nødvendig. Ved sammenslutning av byer må det nødvendigvis treffes bestemmelse om hvilke takseringsregler skal gjelde, og det kan spørres om det ikke må hel ny taksering til for at en kan oppnå den enhet i takseringer som loven forutsetter.

Med hensyn til skattepromillen har en antatt at denne må bli den samme i begge områder. I byskattelovens § 2 bestemmes det imidlertid at hvor eiendomskatt ved skattelovens ikrafttreden ikke utskrives, blir skat-

ten første år å utskrive med kr. 0.50 på hver 1 000 kroners takstverdi, og senere hvert år å forhøye med samme beløp til minimumsgrensen (kr. 2.00) er nådd. Ellers må den ikke noe år forhøyes eller nedsettes med mer enn kr. 1.00. De hensyn som har begrunnet disse regler synes også å være til stede når landdistrikt innlemmes i by. Høyesterett har imidlertid fastslått (Rettstidende 1929, s. 16) at bestemmelsene i skatteloven ikke kommer til anvendelse på disse tilfelle. Et mindretall har dog ment at bestemmelsene om at skatten ikke noe år må forhøyes eller forminskes med mer enn kr. 1.00 bør komme til anvendelse ved byutvidelser, og da således at en går ut fra lovens minimum kr. 2.00 pr. tusen. Dette begrunnes med henvisning til hva det nå gjelder ved byopprettelser. En ny kommune må begynne med lovens minimum kr. 2.00, og det samme bør da etter mindretallets mening også gjelde for strøk som ved byutvidelse overføres fra land til by.

Imidlertid har byskatteloven (§ 6) bestemmelser hvoretter det er adgang til i noen grad å utjevne det store sprang som det blir i eiendomskatten for eiendommer som går over fra landdistrikt til by. Det kan nemlig i vedtekt bestemmes at «unntagelsesvis bygninger og grunner i visse deler av byen eller eiendommer som drives som gårdsbruk, kun for en del av takstverdien skal belegges med eiendomsskatt». Det vil etter denne bestemmelse som en overgangsordning være adgang til å nedsette eiendomsskatten i et innlemmet område for kortere eller lengre tid, ved f. eks. å beregne skatten av halvparten av taksten. Skattepromillen må være den samme. For gårdsbruk har en i lovens § 2 bestemmelse om at promillen høyst må være 4, mens maksimum for andre eiendommer er 7. Men det er ikke adgang til å sette gårdsbrukspromillen lavere i innlemmet strøk enn i den andre del av kommunen.

Komitéen mener det kan være grunn til å gi en alminnelig bestemmelse om at eiendomsskatten i landdistrikt som innlemmes i by i en overgangstid skal utskrives med et mindre beløp enn i byen, voksende med like store beløp inntil den når den alminnelige sats i byen. I samsvar med dette har komitéen derfor i § 13 siste ledd i lovutkastet til slutt i dette kapittel, foreslått at eiendomsskatt i byutvidelsesområdet første år beregnes etter en skattepromille på 2, og at stigningen blir kr. 1.00 pr. år inntil satsene i den øvrige del av byen er nådd.

### 3. Skolelovene.

Også disse er, hva folkeskolene angår, forskjellige for by og land, og organisasjonen

av landsskolen og byskolen kan være høyst forskjellig. Skolene på landet er organisert kretsvis, i byene uavhengig av grenser. Skolene på landet er delt i småskole og storskole, i byene i 3 avdelinger. I praksis får denne fordeling i byene som regel bare betydning for undervisningen i de forskjellige 7 oppadstigende klasser. På landet er det i de små kretsene ofte få klasser, fra 2 og oppover. Noen vanskeligheter av betydning med overgang fra den ene til den andre lovs herredømme er det dog ikke her — uten av praktiskpedagogisk eller økonomisk art. Undervisningstiden er i alminnelighet kortere i landskolene enn i byskolene, slik at det under tiden kan være betenkelig å føre elever på samme årstrinn sammen i en klasse.

Lærernes rettigheter og plikter er fastsatt i loven og er forskjellige i de to lover. For de fullstendige lærerposter kan lønns- og tjenestevilkår ikke uten videre forandres. Ved overgang fra den ene til den andre kommune tar lærerne med de rettigheter og plikter de har hatt. Om lønnen etter vedtekten er mindre i den nye kommunen, har lærerne krav på differansen. Lærere som er ansatt på oppsigelse (ikke «fast ansatt»), kan oppsies hvis posten blir overflødig ved omdannelse av skolen eller inndragning av klasser. I denne forbindelse kan en også merke seg byfolkeskolelovens § 67: «Når det til en kjøpstad er henlagt noen strekning som er å likestille med et landdistrikt, kan Kongen på søknad fra kommunestyret bestemme at folkeskolen for en sådan bydels vedkommende blir helt eller delvis å ordne etter de for landet gjeldende bestemmelser.»

### 4. Bygningsloven.

Bygningsloven gjelder prinsipalt for byer, men kan gjøres gjeldende helt eller delvis for større samlinger av bygninger på landets grunn. Når del av herred blir undergitt bygningsloven, kan det dessuten bestemmes at strøket skal utskilles som bygningskommune. De foran omhandlede alminnelige betraktninger må gjøres gjeldende, men særskilt når det gjelder bygningsloven vil håndhevelsen av loven og dens vedtekter i det konkrete tilfelle volde visse vanskeligheter. Det må for det første spørres hvorledes en skal forholde seg overfor bygg som er under oppføring i ikrafttredelsesøyeblikket i strøk som tidligere ikke har vært underlagt bygningsloven. Et trehus er eksempelvis kommet under tak, og i den nye kommune er det ingen unntagelse fra murtvangbestemmelsen. Det vil her umiddelbart reise seg spørsmål om ikke grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft kommer til anvendelse. Har bygningsloven

vært gjeldende i det innlemmede strøk, vil spørsmålet ikke være lettere, da i dette tilfelle bygget må ha vært anmeldt til bygningsmyndighetene og godkjent av disse. Er vedtektene vesentlig forskjellige, kan tillatte bygg i utvidelsesområdet komme i åpenbar strid med de nye regler, og i dette tilfelle er bygget ikke bare faktisk under oppføring, men dets planer er godkjent av bygningsmyndighetene.

Det kan ikke sies at de to tilfelle er vesensforskjellige. Bygningsmyndighetenes godkjenning av en bygningsanmeldelse kan ikke anses som en kontraktmessig forpliktelse fra det offentliges side, den er alene en erkjennelse av at planene er i samsvar med gjeldende lov og vedtekter. Og disse lover og vedtekter har lovgivningsmyndighetene det i sin makt når som helst å endre. Men spørsmålet er om byggherren ved å ha påbegynt et godtatt anlegg under gammel lov kan anses å ha ervervet en rettighet som ny lov ikke kan ta fra ham. Dette kan ikke antas. Bygningslovens konsipister har utvetydig vært av denne oppfatning med hensyn til grunnlovens § 97. Det heter i ikrafttredelsesparagrafen (§ 155) at den nye lov kommer til anvendelse på fortsettelse av allerede påbegynte byggeforetagender, selv om disse var anmeldt og godkjent før ikrafttredelsen. Bestemmelsen har riktignok den tilføyelse at det skal være en betingelse at lovens anvendelse på arbeidet etter bygningsrådets skjønn ikke skal virke forstyrrende på den del av dette som allerede er utført før dette tidspunkt. Men denne tilføyelse rokker ikke den grunnlovsmessige side av saken. Ikrafttredelsesparagrafen kan neppe antas å ramme det forhold som her behandles, idet den omhandler den nye bygningslovs avløsning av den eldre som ble opphevet ved loven av 1924. Men prinsippet er her fastslått. Det nevnes intet om erstatning for økonomisk tap som måtte påføres byggherren, men da det må være klart at ingen lov kan tvinge byggherren til å fortsette et bygg etter nye planer, må han kunne kreve erstatning for det tap som er påført ham.

Det har tidligere vært nevnt at det kan være tvil om hvorledes en skal forholde seg med ekspropriasjonssaker i medhold av bygningsloven eller vegloven som er påstevnet før grensedekretet er satt i kraft. Har det innlemmede strøk ligget i rent landdistrikt hvor vegloven har vært grunnlag for ekspropriasjonen, må saken falle hvis partene ikke samtykker i at den fremmes. Har bygningsloven gjeldt i strøket og det har foreligget godkjent byplan, vil spørsmålet avhenge av hvorvidt byplanen og de vedtekter som

måtte være utarbeidet i forbindelse med planen, fortsatt blir gjeldende. Det er før antatt at vedtekter blir gjeldende i den utstrekning de ikke kommer i strid med den nye kommunes vedtekter. Da byplaner er utarbeidet for bestemte områder, er det i og for seg intet i veien for at en plan i utvidelsesområdet fortsatt blir gjeldende, men hvis den forutsetter en viss slags bebyggelse, f. eks. 2 etasjes trehus og murtvangsbestemmelser gjelder unntaksfritt i den utvidete kommune kan planen, selv om den i første rekke tar sikte på gatebredde og gatetrasé, neppe opprettholdes. En annen vanskelighet ligger deri at saken ikke alltid kan behandles ved den domstol hvor den er inkaminert. Hvis den utvidede kommune hører under annet domsokn enn eksproprieringskommunen, må saken overføres hit.

##### 5. Brannloven.

Brannloven gjelder på samme måte som bygningsloven uten videre i by. I landdistrikt kan den gjøres gjeldende helt eller delvis for hele herredet eller for enkelte strøk. Brannvesenet i disse strøk kan ordnes forskjellig — det kan høre under tilgrensende bys brannvesen, være underlagt herredets kommunale myndigheter eller være ordnet i egen «brannkommune». Hva foran er sagt om bygningsvesenet gjelder i alt vesentlig om brannvesenet.

##### 6. Lov om Norges Brannkasse.

I lovens § 42 bestemmes at det kan tilstås en nedsettelse av inntil 50 % i den ordinære brannkontingent for by eller hussamling på landet hvor det er anlagt vannverk og organisert brann- og slukningsvesen. Det kan være tvilsomt om sådant tilstått nedslag av kontingenten i by uten videre overføres til bygninger i utvidelsesområde, men for at Brannkassen kan ha fullt herredømme over det, er det vanlig i byutvidelseslovene å ta reservasjon for så vidt.

På forespørsel opplyser imidlertid Norges Brannkasse nå at den antar den har nødvendig hjemmel i brannkasseloven til å regulere dette forhold. Komitéen har derfor i sitt lovutkast ikke tatt med noen bestemmelse angående dette forhold.

##### 7. Vegloven.

Ved overføring av landdistrikt til by avløser bygningsloven veglovens bestemmelser om gaters og vegers utstyr, om avståelse av gate- og veggrunn m. v. og om ansvaret for vegenes vedlikehold. I landkommunene er det et samspill mellom stat, fylkeskommune og herred om vegers anlegg og vedlikehold.

I bykommunen har denne alle tilsvarende utgifter. Det reises fra tid til annen spørsmål om statens (og fylkets) forhold til riksveger i landdistrikt som innlemmes i by. Regler for sådant vegvedlikehold er utvetydig fastsatt i bygningsloven, hvor det i § 154 heter: «Hvor det fra et landdistrikt fører offentlig vei inn i en by, påligger det vedkommende by å vedlikeholde sådanne innen byen værende veier med broer på en for gjennomgangstrafikken tilfredsstillende måte.» — Det kan være tvilsomt hvor langt denne vedlikeholdsplikt strekker seg. Derimot er det utvilsomt at byen ikke kan pålegges å anlegge nye veger som skal tjene gjennomgangstrafikken.

#### 8. Politivedtekter, helseforskrifter m. v.

Det er tillatt enhver kommune i landet gjennom vedtekt å ordne de anliggender som hører under ordenspolitiet (dvs. de anliggender som angår orden og renslighet på de for alminnelig ferdsel bestemte eller alminnelig beferdede steder), lov 26. mai 1866. De vedtekter som således er utferdiget, følger de alminnelige regler for kommunale vedtekter. At de er stadfestet av Kongen, at politiet er gått over fra å være et kombinert stats- og kommunalanliggende til statspoliti og at politimesterdistriktene ikke faller sammen med den enkelte kommunes grenser, gjør i denne henseende ingen forskjell.

Om helsevedtekter, lov 16. mai 1860, gjelder også de vanlige regler.

Om begge disse arter av vedtekter er å bemerke at den lov de støtter seg til er felles for by- og landkommuner. Ved deling av kommune i forskjelligartede eller likeartede kommuner må derfor etter de alminnelige betraktninger som er gjort gjeldende, vedtektene fortsatt kunne bestå i de nye kommuner. Ved sammenslutning kunne det umiddelbart synes rimelig at vedtektene lokalt besto inntil nye vedtekter var utferdiget. Men hertil må bemerkes at vedtekter må være ens for alle i samme kommune. I den utstrekning vedtektene ikke er ensartede, kan de derfor i et hvert fall ikke gjelde.

Under enhver omstendighet må det ved deling og ved total sammenslutning treffes bestemmelse om helserådets sammensetning.

#### 9. Forsorgslovgivning, alderstrygd m. v.

Etter forsorgslovens § 11 erverves selvstendig hjemstavn ved etter fylte 15 år i to på hinannen følgende år å ha hatt stadig opphold i forsorgskommunen uten å ha nytt forsorgshjelp. Ved deling av kommune eller omregulering av dens grenser oppstår to hovedspørsmål: Oppnår person som har hjem-

stavn i ekskorporeringskommunen eller i kommune som opphører å bestå, umiddelbart hjemstavn ved overføring til den nye kommune, og hvordan blir det å forholde med person i sådant område som ennå ikke har ervervet hjemstavn i den opprinnelige kommune?

Det siste spørsmål har forsorgsloven selv besvart, idet det i § 9, 2. avsnitt heter: «Deles en Kommune eller omreguleres dens Grænser, fortsætter enhver paabegyndt Hjemstavnsbævd i den Fattigkommune, hvor Vedkommende ved Delingen eller Omreguleringen har og vedbliver at have fast Ophold.» Det er som det ses her uten betydning om vedkommende før delingen har bodd på den «strekning» som innlemmes eller ikke, og bestemmelsen skiller seg for så vidt fra de regler som like til det siste har vært gjeldende for oppnåelse av stemmerett. Komiteen har ansett det for naturlig at den siterte bestemmelse kommer med i en alminnelig lov om fremgangsmåten m. v. ved grensendringer. I lovutkastets § 11 er derfor en tilsvarende bestemmelse tatt med som første ledd.

Det første spørsmål — overføres ervervet hjemstavn direkte til den nye kommune — ble ikke nevnt i de tidligste byutvidelseslover og i de vilkår som lå til grunn for herredsdeler. De to kjente høyesterettsdommer som Aschehoug siterer til støtte for sitt syn på kommunens rettigheter og forpliktelser ved forandring av kommuneinndelinger, omhandler indirekte dette spørsmål, men gir ikke noe svar på det. Høyesterett hadde refusjonsspørsmålet til behandling, vedkommende person hadde ikke vunnet selvstendig hjemstavn i den utskilte kommune. Da det økonomiske oppgjør mellom kommunene eller loven ikke ga noen veiledning, fant Høyesterett at kommunene måtte bli solidarisk ansvarlige for utgiftene. Etter disse dommer er det i byutvidelses- og byopprettelseslovene og undertiden i vilkårene for herredsdeler tatt inn bestemmelser om dette forhold. Disse har vekslet gjennom årene, men har i den senere tid fått den form at personer som på ikrafttredelsestiden har hjemstavn i den opprinnelige kommune, skal anses å ha hjemstavn i den nye kommune for så vidt de på dagen for ikrafttredelsen har eller — dersom de da er flyttet fra kommunen — hadde sin siste bopel i det strøk som utskilles. Det er altså to betingelser: hjemstavn i den opprinnelige kommune på ikrafttredelsesdagen og bopel på «strekningen» denne dag — eller at de hadde sin siste bopel på «strekningen» dersom de denne dag er flyttet fra kommunen.



Ofte vil det være tilfelle at gamle hjem, pleiehjem og lignende ligger samlet på ett sted, og at pasientene her ikke har noe annet oppholdssted enn dette «hjem». Om slike hjem skulle bli betraktet som bolig, ville dette kunne ramme vedkommende del av en delt kommune meget hårdt. Men etter forsorgsloven betraktes den slags anstalter ikke som bolig eller fast oppholdssted, og med den nevnte bestemmelse om «bopel» på området er en gardert mot disse vanskeligheter.

#### 10. Kirkevesen.

Den nære sammenheng mellom den kirkelige og kommunale inndeling har en gjort nærmere rede for i innstillingen om opphevelse av soknekommunene (side 19—22). Her skal en bare nevne at hele kirkeforvaltningen bygger på det prinsipp at det til hvert kirkesokn bare skal svare én kommunal enhet. Et kirkesokn kan således ikke omfatte to eller flere kommuner. Omvendt er det ikke noe til hinder for at en kommune omfatter to eller flere kirkesokn. Fra dette prinsipp har en i praksis noen få unntak som en har pekt på i den foran nevnte innstilling.

Områder av landdistrikt som legges inn under by, må følge kirkelovens bestemmelser om bymenighet, og områder av by som innlemmes i landdistrikt, må følge lovens bestemmelser om kirkesokn på landet. Det må sies å være sikker norsk rett at forskyvning av kommunale grenser uten videre medfører tilsvarende forskyvning av soknekirkelige grenser. I byutvidelseslover og grensereguleringssaker går en uten videre ut fra at forandringer i byens eller herredets grenser medfølger tilsvarende endring i kirkelig henseende. I et par byutvidelseslover fra midten av forrige århundre het det riktignok at de nye grenser skulle «i geistlig og verdslig henseende» være som beskrevet, og en finner fra tid til annen bemerkninger om de kirkelige grenser. Ved mindre grensereguleringer mellom herreder heter det under tiden at «den sivile og geistlige inndelingsgrensen» skal gå etter de og de linjer, men at en ikke har lagt noen synderlig vekt på denne uttrykksmåte, fremgår bl.a. derav at en i enkelte tilfelle som hjemmel både for den kommunale og kirkelige forandring henholder seg til kommuneloven. Og etter hvert er både i byutvidelseslover og i resolusjoner om herredsendringer alle sidebemerkinger om «geistlige» eller kirkelige grenser sløyet. Beslutningen tas til følge av kirkens overtilsyn, Kirkedepartementet, ved at de kirkelige ytelser omberegnes på grunnlag av det nye folketall i de endrede kommuner. Befolkningen

i de utskilte områder «sogner» til en ny menighet.

Ved deling av kommuner er spørsmålet ofte ikke blitt aktuelt, nemlig hvor herredet er delt i soknekommuner og delingen har foregått etter soknegrenser. Her foregår ikke annet enn at det blir herredstyret som for fremtiden danner soknestyre. Herredene deles i to eller flere herreder «svarende til sognene av samme navn» som det gjerne heter. Ved deling av herred etter andre grenser enn soknegrensene vil kirkesoknets grenser eo ipso forandres med herredsgrensene. En har riktignok ved sådanne forandringer eksempel på (ved byoppsettelse) at det uttrykkelig besluttes at det også skal dannes nye sokn, men sådan beslutning må anses overflødig. To herreder eller herred og by kan ikke danne ett sokn.

Sluttes to herreder sammen følger ikke herav med nødvendighet at soknene sluttes sammen, de kan fortsette som selvstendige kirkesokn.

Tidligere kunne en endring av de innbyrdes grenser mellom kirkesoknene i et herred som omfattet flere sokn — bortsett fra de tilfelle da et kirkesokn ble delt i henhold til kirkeloven av 3. august 1897 § 1, tredje ledd — bare gjennomføres ved å regulere soknekommunenes grenser etter landkommunelovens § 1, fjerde ledd. Denne adgang er falt bort ved lov av 15. desember 1950 som opphevet soknekommunene. For å bøte på dette inneholder § 5 i samme lov en endring i kirkelovens § 1, tredje ledd. Etter denne nye bestemmelse kan Kongen beslutte at et kirkesokn skal deles i to eller flere selvstendige kirkesokn. Videre kan Kongen i et herred som omfatter to eller flere kirkesokn endre de innbyrdes grenser mellom kirkesoknene og treffe bestemmelse om sammenslutning av kirkesokn.

#### 11. Den sivile og judicielle inndeling.

Rikets inndeling i lagdømmer, lagsokn, domssokn og tinglag avgjøres av Kongen. Forliksråd er derimot bundet til kommunegrenser, idet det i domstollovens § 27 bestemmes at det i hver kommune skal være et forliksråd. Lagrettemann, domsmenn og rettsvitner velges av kommunestyret for hver kommune på grunnlag av det kommunale manntall. At forliksdistriktet må følge endrede kommunegrenser er etter det anførte klart. Det må også være på det rene at et område som går over fra herred til by eller omvendt umiddelbart må gå over til byens, respektive herredets, domsokn og/eller tinglag, hvis byen danner eget domsokn eller tinglag. Derimot kan det kanskje være tvilsomt

om grenseforandringer som skjærer andre bestående rettsdistrikter uten videre medfører endringer i rettsgrensene. Da rettsdistriktenes grenser i alle tilfelle er positivt bestemt som omfattende fylker eller kommuner, og da valg av legdommere som nevnt foretas kommunevis, må en imidlertid anta at endring av kommunegrenser som berører rettsgrensene, må medføre tilsvarende endring av disse, hvis intet annet bestemmes. Ved sammenslutning av likeartede kommuner må en anta at rettsdistriktene bortsett fra forlikskretsene blir uforandret inntil annerledes bestemmes. Det som er sagt om rettskretsene må også gjelde politi- og lensmannsdistrikter.

Også om legedistrikter gjelder det samme. Særskilt må det synes på det rene hvor endringen skjer mellom by- og landkommuner, idet det offentlige sunnhetsvesen er organisert forskjellig i by- og landdistrikter. De første betjenes vanligvis av stadsfysici eller stadsleger, de siste av distriktsleger.

#### 12. Havnevesen.

Forandring av kommunegrenser medfører ikke uten videre tilsvarende forandring av grenser for havneområder. Etter havneloven skjer forandring i grenser for kjøpsteder og ladesteders havnedistrikter ved lov, for havnedistrikter utenom byene av vedkommende regjeringsdepartement. Det er således teoretisk sett intet til hinder for at et havneområde i en landkommune kan strekke seg inn over tilgrensende bykommune eller annen landkommune, eller at havneområde i by strekker seg inn over tilgrensende landkommuner. Det siste er da også tilfelle i stor utstrekning, og loven har forutsatt en sådan ordning, idet den har særlige bestemmelser for tilfellet. Derimot forekommer det ikke at en landkommunes havnedistrikt strekker seg inn i by. Loven har ansett byhavnene som det primære, hvor det finnes en sjøby er det også en havn. Havneloven av 1894 forutsatte en sådan tilstand og fastslo at under en bys havn innbefattes de til samme henliggende strekninger «etter de for tiden gjeldende grenser». Dette har en forstått derhen at et havnedistrikt i by som eksisterte før loven av 1894, aldri kan være mindre enn byens eget havneområde, men vel større. Ved byutvidelser eller anlegg av ny by må det derimot ved særskilt lovbestemmelse avgjøres om også havnen skal utvides eller havn anlegges. Det er således helt på det rene at forandring av kommunegrenser ikke eo ipso medfører forandring av havnegrenser, men derimot kan sådan forandring ha følger for havnens administrasjon idet loven skjelner mellom havn i by og havn utenom by. Hvis havnedistrikt

utenom by ved byutvidelse (eller byopprettelse) kommer innenfor byens grenser, må en anta at havnedistriktet overgår til «havn i by», og i tilfelle overtas av byens havnemyndigheter. Blir en del av havnedistriktet fremdeles liggende utenfor byen, blir spørsmålet om også dette skal overgå til byen eller bestå som et særskilt distrikt utenom byen. Av synderlig praktisk betydning er spørsmålet ikke, det vil regelmessig finne sin løsning i byutvidelsesloven.

#### 13. Odelsrett.

Etter grunnloven må odelsretten ikke oppheves, men det overlates til lovgivningsmakten å fastsette de nærmere betingelser hvorunder denne rett til størst nytte for staten og gagn for landalmuen skal «vedblive». Ved lov av 26. juni 1821 ble «odelsjord» definert som den jord på landet som i (20) på hverandre følgende år eller lenger med full eieomsrett har tilhørt en person eller hans ættlegg. Har odelsgods vært ute av et ættlegg i 3 år eller lenger uten at noen av ætten imidlertid har påtalt sin innløsningsrett og deretter virkelig innløst det, er odels- og innløsningsretten endelig tapt.

Når landdistrikt legges inn under byområde og således ikke lenge er «jord på landet» kan en neppe si at odelsretten uten videre faller bort. Grunnloven har ingen bestemmelse om byutvidelser og byopprettelser. Den har gått ut fra bestående forhold og regner i annen forbindelse med de eksisterende kjøpsteder. En kunne derfor hevde at odelsretten som grunnloven særskilt beskytter, går foran lov som legger landdistrikt inn under by. Det må i denne forbindelse bemerkes at odelsretten også før grunnlovens tilblivelse bare knyttet seg til jord på landet. Grunnloven har imidlertid som nevnt overlatt til den alminnelige lovgivning å fastsette de nærmere betingelser for odelsrettens utforming, og det må da også være adgang til ved lov å fastslå at jord som innlemmes i byområde ikke er gjenstand for odel, på samme måte som jord på landet som brukes til industrielle anlegg og hustomter er odelsfri. Noen sådan alminnelig lovbestemmelse har en ikke. Men en må på den andre siden anta at lovens uttrykk «jord på landet» bør forstås som sådan jord som til enhver tid etter lovgivningen er beliggende på landet. Dette går antagelig bylovene ut fra når det i alminnelighet heter at det område som innlemmes skal utgå av landets matrikel «og i enhver henseende høre inn under kjøpstaden». Det er da ikke i bylovene en må søke den umiddelbare hjemmel for at sådan jord blir odelsfri, men i den alminnelige odelslovgivning. I og med at jorden går

over til å være jord «i by» er den ikke lenger kvalifisert for odelshevd. Under denne synsvinkel må en gå ut fra at også områder som innlemmes i by ved sådanne «mindre endringer av grensene» som kan foretas av Kongen, blir odelsfri.

Når en likevel må si at odelsretten ikke helt faller bort ved jords overgang fra land til by, er det ut fra grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft. Odelsretten er en rett for familiens medlemmer til under visse betingelser å overta odelsgodset. Så lenge eiendommen er odelsjord og det finnes odelsberettigede, har en antatt at denne rett ved ny lov ikke kan fratras de berettigede. Bylovene inntar i overensstemmelse med denne betraktning alltid den bestemmelse at innlemmelsen ikke skal ha noen virkning på den odel som måtte hvile på jord i utvidelsesområdet.

Om odelshevd har lovene derimot ingen bestemmelse, og det må være på det rene at fra lovens ikrafttreden er det ingen adgang til å hevde odel for besitter som har påbegynt hevd, og enn mindre for besittere som tiltrer eiendommen etter at loven er trådt i kraft. I lov om visse ladestedsgrunners utskillelse av matrikkelen 5. juni 1869 heter det uttrykkelig at «den jord som i medhold av nærværende lov utgår av landets matrikkel skal være undtagen fra odelshevd».

#### 14. Matrikkelen.

I følge lov av 17. august 1818 skal matrikkelen omfatte grunneiendommer på landet. Ved overgang fra landdistrikt til bykommune skulle matrikkelen i strøket eo ipso falle bort, men i byutvidelseslovene er det fast praksis å ta inn en bestemmelse om at strøket skal utgå av landets matrikkel «og i enhver henseende høre under kjøpstaden». Tilsvarende må da, hvis bydistrikt innlemmes i landkommune, strøket opptas i matrikkelen og skyldsettes, se for øvrig foran under punkt 2.

#### 15. Næringsdrift.

Etter handelsloven av 8. mars 1935 kreves handelsbrev for å drive kjøpmannshandel såvel på land som i by. Handelsbrevet gjelder for næringskommunen. En har ansett det formålstjenlig i grenseendingslover som berører by å ta inn bestemmelse om at de personer som driver kjøpmannshandel på den strekning som overgår til by skal ha rett til å fortsette den næring de har drevet med de samme rettigheter og forpliktelser som byens øvrige kjøpmenn. Ved overføring av landdistrikt til landkommune kan ingen bestemmelse i denne henseende ses å være tatt.

Håndverksloven gjelder uten videre i bykommuner, men bare etter søknad fra herredets myndigheter i landkommuner. I alminnelighet gjelder håndverksloven ikke i landkommune, og i alminnelighet blir det i bylovene bestemt at de personer som i medhold av gjeldende lovgivning driver håndverk på de strekninger som innlemmes i by, skal ha rett til «på disse områder» å fortsette den næring de har drevet. — Har håndverksloven vært gjeldende i landdistriktet, bør ikke begrensningen til «disse områder» opprettholdes.

#### 16. Tjenestemenn.

Kommunale tjenestemenns rettsstilling er i alminnelighet ikke vesentlig annerledes enn private lønnstakeres. Deres stilling er visstnok av offentligrettslig natur, de utfører sitt arbeid i henhold til lov og vedtekt, men lønns- og ansettelsesvilkår er ikke sikret ved lov, men beror på reglement eller kollektiv eller individuell avtale. Det vil derfor i alminnelighet ikke være noen vanskelighet med å få gjennomført de forandringer med hensyn til tjenestemannsbestanden som en grenseforandring nødvendiggjør.

Hvis ikke tjenestemennene i rett tid sies opp, kan en imidlertid spørre hvordan deres stilling blir etter forandringen. Ved en partiell utvidelse er det klart at for tjenestemenn ved sentral- eller fellesadministrasjonen så vel i den utvidede som minskede kommune blir forholdet uforandret bortsett fra at området for deres virke blir økt eller minsket. Har tjenestemenn sitt regionalt bestemte virkefelt i det område som skifter kommuneadministrasjon, blir spørsmålet om de skal overgå til den nye kommune og om de i noe tilfelle kan sies å ha krav på å fortsette sitt arbeid i kretsen. Dette kan ikke antas. En skatteoppkrever hvis arbeidsområde i kommunen ligger i det utskilte område, en skolevaktmester ved skole som overgår til annen kommune har intet annet krav enn å få sin lønn så lenge han ikke er fratrudd etter oppsigelse. Det samme må gjelde tjenestemenn i kommune som i sin helhet blir innlemmet i annen kommune. De må i tilfelle gjøre sitt krav gjeldende overfor den utvidede kommune. En annen sak er at det ville anses ubillig om tjenestemenn skulle bli oppsagt for godt på grunn av grenseendring. Ved lov eller resolusjon i forbindelse med forandringen vil det i det enkelte tilfelle selvsagt også være adgang til å sikre tjenestemennene, men såvidt vites er det ikke noen gang gjort, og det vil i alminnelighet heller ikke være nødvendig, idet spørsmålet gjerne blir løst i forbindelse med det økonomiske oppgjør.

Annerledes kan saken stille seg når det gjelder enkelte halvt kommunale — halvt statsoffentlige ved lov ordnede stillinger, således først og fremst lærerstillingene. Fast ansatt lærer kan etter skolelovene ikke oppsies av den grunn at hans post blir overflødig eller at skolen samordnes. Ved partiell utvidelse eller ved total innlemmelse hvorved den skole vedkommende er ansatt ved overgår til ny kommune, spørres det om lærer er forpliktet til å følge skolekretsen og godta den nye kommune som arbeidsgiver.

### G. Forslag til lov om endring av kommunegrenser.

Komiteen har innledningsvis under avsnitt E foran i dette kapitel foreslått at det gis en lov som inneholder nærmere regler for fremgangsmåten ved endringer i kommunal inndeling og om det økonomiske oppgjør. Den anser det også for hensiktsmessig at det i denne lov tas med bestemmelser som regulerer forholdet vedrørende beskatning, hjem-

stavn, handels- og håndverksrett osv. Slik som praksis er i dag blir nemlig, særlig ved endring av bygrenser, spørsmål om overgangsbestemmelser hver gang forelagt en rekke departementer til uttalelse og i hver bylov blir slike bestemmelser tatt inn temmelig enslydende. De alminnelige bestemmelser som således har utkrystallisert seg har en tatt med i det etterfølgende lovutkast. En har dog søkt å utforme bestemmelsene så generelt at de kan komme til anvendelse ved alle former for endring i kommunal inndeling således også herredskommunene i mellom.

Bestemmelsene forutsettes å gjelde hvor intet annet er fastsatt i endringsvedtaket. En henviser for øvrig til de enkelte bestemmelser i lovutkastet og til de spesielle merknader til de enkelte paragrafer.

Lovutkastet er først og fremst ment som en skissering av hvilke retningslinjer komiteen mener bør legges til grunn ved grenseendringer. Utkastet forutsettes derfor bl.a. gjort til gjenstand for en lovteknisk behandling.

## Utkast

### til lov om endring av kommunegrenser.

#### Kapitel I. Fremgangsmåten.

##### § 1.

Deling og sammenslutning av herredskommuner og endringer i deres grenser for øvrig besluttet av Kongen. Opprettelse og opphevelse av bykommuner og endring av bykommuners grenser besluttet ved lov; dog kan endring av grensene foretas av Kongen når de kommuner som berøres av endringen er enige om de nye grenser.

Før beslutning om grenseendring fattes, må de berørte kommuner og vedkommende fylkesutvalg ha hatt anledning til å uttale seg.

##### § 2.

Når spørsmål om endring i kommunal inndeling er reist, kan vedkommende departement oppnevne en eller flere personer til å utrede saken. Den eller de som således er oppnevnt kan hos alle offentlige tjenestemenn og av vedkommende kommuner kreve de opplysninger som finnes nødvendige for sakens forberedelse. Utredningsmannen eller -nemnda kan sammenkalle og lede møter av representanter for de interesserte kommuner og skal søke å få partene til å bli enige om grenser og de følger grenseendringen fører med seg. De står ellers fritt og skal fremsette begrunnet og fullstendig forslag til departe-

mentet. Er partene ikke enige om det kan de dog ikke fremsette forslag om økonomisk oppgjør.

Omkostningene ved utredningen fastsettes av vedkommende departement og bæres av den eller de kommuner som departementet bestemmer.

#### Kapitel II. Økonomisk oppgjør.

##### § 3.

Ved endring av kommunegrenser skal når dertil finnes grunn, økonomisk oppgjør finne sted mellom de kommuner som berøres av grenseendringen. Overenskomst mellom kommunene om oppgjør blir ikke gyldig uten godkjenning av Kongen. Blir kommunene ikke enige eller finner Kongen ikke å kunne godkjenne overenskomst, blir oppgjør å foreta ved skjønn hvorunder de i §§ 4, 5, 6, 7 og 8 nevnte retningslinjer legges til grunn.

##### § 4.

Ved grenseendring hvor en kommune avstår en del av sitt område, overføres den rett som kommunen her har til veier, gater, bruer, offentlige plasser og annen forvaltningsmessig eiendom, som bare eller i overveiende grad tjener området, til den kommune som området blir tillagt. Tvist om hvilke eien-

dommer som etter dette skal følge området, avgjøres av skjønnsnemnda, jfr. § 9.

Øvrige eiendeler kan, når skjønnet finner det rimelig og hensiktsmessig av kommunale omsyn, fordeles eller påbys inntil videre nytet i felleskap av de kommuner som berøres av grenseendringen. Skjønnsnemnda avgjør i hvilket forhold delingen eller samarbeidet skal foregå, og fastsetter eventuelle nærmere vilkår. Herunder tas også hensyn til den gjeld som måtte knytte seg til vedkommende eiendeler.

I den utstrekning det ikke treffes særskilt bestemmelse etter første og annet ledd i denne paragraf, beholder den gjenværende kommune rettighetene og forpliktelsene.

#### § 5.

Blir ved grenseendring kommune delt i to eller flere kommuner, eller blir hele kommunen delt og innlemmet i andre kommuner, forholdes med forvaltningsmessig eiendom som bare eller i overveiende grad tjener området, som fastsatt i § 4, første ledd. Rettigheter for øvrig og forpliktelser blir å dele mellom de kommuner områdene legges til. Til grunn for denne fordeling legges skattekraften i de senere år i de områder den eldre kommune deles i.

Oppgjøret gjennomføres så vidt mulig slik:

1. Fast eiendom tillegges den kommune som hensett til befolkningens størrelse og behov, eiendommens beliggenhet eller dens samhörighet med andre anlegg må anses mest berettiget til eiendommen.

2. Restanser av skatter og avgifter overtas av den kommune hvor betalingen skulle ha funnet sted om delingen hadde vært gjennomført da fordringen forfalt til betaling.

3. Gjeld fordeles i forhold til realisable verdier som overtas.

4. Andre tilgodehavender og forpliktelser overtas av den kommune som etter forholdene anses nærmest til å overta dem.

5. Anlegg med rettigheter og forpliktelser som det etter delingen ikke er rimelig overtas av noen enkelt av de berørte kommuner, påbys nytet i felleskap av en eller flere av kommunene.

Har ved fordelingen av rettigheter og forpliktelser noen av de nye eller endrede kommuner overtatt mer eller mindre enn forholdstallet tilsier, blir utjevning å foreta på pengemessig grunnlag.

Ved fordeling av gjeld skal kreditors samtykke søkes innhentet.

#### § 6.

Hvis noen kommune på grunn av endring i kommunal inndeling etter det oppgjør som

blir foretatt i medhold av §§ 4 eller 5, kommer i en slik økonomisk stilling at den antas vanskelig å kunne opprettholde sin kommunale standard uten økt skattetrykk, kan annen av de berørte kommuner pålegges å utrede en passende erstatning som blir å erlegge med et engangsbetrag eller i årlige rater i en viss overgangstid.

#### § 7.

Garanti for gjeld eller forpliktelser skal for så vidt den er knyttet til fast eiendom eller bedrift overtas av den kommune der eiendommen eller bedriften ligger etter grenseendringen.

Ved deling av kommune fordeles garanti som ikke knytter seg til fast eiendom eller bedrift mellom de nye kommuner etter forholdstallet for det økonomiske oppgjør i det hele.

#### § 8.

Ved byutvidelser overgår den rett stat eller fylke i medhold av lov måtte ha i sådanne forvaltningsmessige eiendeler i herredskommunen som følger området, uten vederlag til bykommunen. Tvilsspørsmål avgjøres av skjønnsnemnda.

Ved grenseendring hvorved fylkeskommunen mister større områder, gjelder foranstående bestemmelser så langt de passer.

#### § 9.

Til å avgi de i §§ 4, 5, 6, 7 og 8 nevnte skjønn oppnevnes en skjønnsnemnd på 3 medlemmer, hvorav det ene medlem som tillike blir nemndas formann, oppnevnes av Kongen for et tidsrom av 4 år, de to andre av vedkommende departement for hver enkelt sak. For formannen oppnevnes en varaformann. Medlemmene bør ha inngående kjennskap til kommunalforvaltning, formannen og varaformannen må tillike ha de for dommere foreskrevne egenskaper. De av departementet oppnevnte personer må ikke være bosatt i noen av de interesserte kommuner. Formannen kan ikke tjenestegjøre hvis han er bosatt i en av de interesserte kommuner.

Departementet gir nærmere regler for skjønnets avholdelse. Nemndas kjennelse skal være begrunnet.

Nemndas avgjørelse kan innen en frist av 3 måneder etter kjennelsens mottagelse innankes for Kongen, som endelig avgjør saken.

Omkostningene ved skjønnet fastsettes av departementet og bæres av den eller de kommuner som departementet bestemmer.

## Kapitel III. Andre følger.

## § 10.

Område som ved grenseendring overføres fra herredskommune til bykommune, går fra den dag endringen trer i kraft ut av landets matrikkel og hører i enhver henseende under bykommunen. Dog har dette ingen virkning på den odel som ved grenseendringens ikrafttreden måtte hvile på jord i vedkommende område.

## § 11.

Ved grenseendring fortsetter enhver påbegynt hjemstavnshevd i den forsorgskommune hvor vedkommende ved endringen har og vedblir å ha fast opphold.

Personer som den dag grenseendring trer i kraft har hjemstavn i kommune som blir berørt av endringen og som den dag bor eller — dersom de da er flyttet fra vedkommende kommune — hadde sin siste bopel på område som blir berørt av endringen, skal ha hjemstavn i den kommune hvor området blir beliggende etter endringen.

## § 12.

Personer som den dag grenseendring trer i kraft bor på område som blir berørt av endringen, skal med omsyn til kommunevalglovens bestemmelser om kommunal stemmerett anses som bosatt i den kommune innenfor hvis grenser området etter endringen blir beliggende, fra det tidspunkt de sist tok bopel i den kommune som området før endringen hørte til.

## § 13.

Ved grenseendring som trer i kraft fra begynnelsen av et budsjettår skal de personer som 1. januar før endringen hadde sin siste bopel på område som blir berørt av endringen, anses ved skatteligningen for dette budsjettår med omsyn til skatteplikt som bosatt i den kommune innenfor hvis grenser området blir beliggende etter endringen.

Utligningen av kommuneskatt til den nydannede eller utvidede kommune og av statskatt skal for det budsjettår som er nevnt i første ledd foregå ved ligningsmyndighetene i den nydannede eller utvidede kommune og etter de regler som gjelder eller blir gjort gjeldende for denne i medhold av skattelovgivningen. Vedkommende departement fastsetter for denne ligning de endringer som måtte finnes nødvendige i skattelovgivningens tidsfrister for utførelsen av ligningen.

Ved overføring av område fra herredskom-

mune til bykommune blir eiendomsskatt å utligne på det overførte område etter reglene i første kapitel i lov av 18. august 1911 om skattelov for byene, dog således at eiendomsskatt første år utlignes med kr. 2,00 på hvert 1000 kroners takstverdi og senere hvert år forhøyes med kr. 1,00 på hvert 1000 kroners takstverdi inntil satsene for den øvrige del av bykommunen er nådd.

## § 14.

Den som ved grenseendringens ikrafttreden i medhold av gjeldende lovgivning driver kjøpmannsnæring på område som berøres av endringen, skal ha rett til å fortsette sin næring i den kommune innenfor hvis grenser området etter endringen blir beliggende mot å melde seg for den myndighet som utsteder handelsbrev i vedkommende kommune innen to måneder fra grenseendringens ikrafttreden.

Den som ved grenseendringens ikrafttreden driver håndverksnæring på område som overføres til kommune hvor håndverksloven gjelder, skal ha rett til på det overførte område å fortsette sin hittil drevne næring mot å melde seg for den myndighet som utsteder håndverksbrev i vedkommende kommune innen to måneder fra grenseendringens ikrafttreden.

Vedkommende departement gir nærmere forskrifter til gjennomføring av bestemmelsene i denne paragraf og kan i særlige tilfelle dispensere fra følgene av å oversitte ovennevnte frist. Departementet fastsetter hvilken kommune som skal dekke omkostningene ved gjennomføring av bestemmelsene i denne paragraf.

## § 15.

Ved overføring av område fra en kommune til en annen skal den utvidede kommunes alminnelige vedtekter, forskrifter, regler og bestemmelser gjelde for området.

For område som berøres av grenseendring skal de reguleringsplaner som måtte være stadfestet for området fortsatt være gjeldende. Det samme gjelder de vedtekter som måtte være stadfestet i tilknytning til reguleringsplanen.

I område som berøres av grenseendring skal det — inntil annerledes bestemmes av vedkommende departement — være tillatt å oppføre trebygninger i samsvar med reglene i §§ 114 og 115 i bygningsloven av 22. februar 1924 under forutsetning av at gjeldende reguleringsplan for området ikke er til hinder.

## Kapitel IV. Forskjellige bestemmelser.

## § 16.

Ved endring av bykommunes grenser eller ved byopprettelser skal de nye grenselinjer på bykommunens bekostning merkes med grensesteiner ved en åstedsforretning som holdes av personer som vedkommende departement oppnevner. Forretningen stadfestes av Kongen.

Ved grenseendring for øvrig kan vedkommende departement fastsette at grenselinjen eller en del av den skal merkes. Det gir da nærmere regler for merkingen og fastsetter hvem som skal dekke utgiftene ved den.

## § 17.

Vedkommende departement bemyndiges til å treffe de forføyninger med omsyn til omberegning av de geistlige embets- og tjenestemenns lønner som grenseendring måtte gjøre nødvendig.

## § 18.

Ved gjennomføringen av en alminnelig revisjon av den kommunale inndeling skal økonomisk oppgjør i tilfelle finne sted i henhold til bestemmelsene i denne lovs kapitel II. I den utstrekning dertil finnes grunn kan det dog oppnevnes flere skjønnsnemnder etter reglene i § 9.

## § 19.

Foretar Kongen endring i kommunal inndeling i medhold av § 1, kan han fastsette nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov herunder også bestemmelsene i denne lovs kapitel III og IV.

**Merknader til lovutkastet.**

Før en går over til merknadene vedrørende de enkelte paragrafer, peker en på at de fleste av de spørsmål som er nevnt der er drøftet utførligere i de enkelte avsnitt foran i dette kapitel.

## Til § 1.

Paragrafen trer i stedet for landkommune-lovens § 1, fjerde og femte ledd og bykommune-lovens § 1, annet og tredje ledd.

Det er for fullstendighets skyld fastsatt at opprettelse og opphevelse av bykommuner må besluttes ved lov. Dessuten er det gjort den forandring at endring av bykommuners grenser kan besluttes av Kongen når de kommuner som berøres av endringen er enige om de nye grenser. Nå gjelder denne rett for Kongen bare ved «mindre endringer av grensene». Med «kommuner som berøres», menes

primærkommuner. At vedkommende fylkeskommune er enig er ingen betingelse. Det er tilstrekkelig at de berørte kommuner er enige om de nye grenser. Det er ikke nødvendig at de også er enige om det økonomiske oppgjør i forbindelse med grenseendringen. I alminnelighet vil vel imidlertid en kommune som berøres av grenseendring anse det økonomiske oppgjør for så avgjørende, at den vil trekke sitt samtykke til grenseendring tilbake dersom den ikke oppnår et tilfredsstillende økonomisk oppgjør eller et tilsagn om at forholdet skal avgjøres ved et etterfølgende skjønn.

En har sløffet den någjeldende bestemmelse om at sammenslutning av herredskommuner bare kan skje med Stortingets samtykke dersom et herredsstyre uttaler seg mot en slik ordning. En anser det upraktisk å opprettholde denne bestemmelse, særlig når en nå står overfor spørsmålet om en revisjon av kommunegrensene over hele landet. Som en har gjort nærmere rede for på side 8 kom for øvrig denne bestemmelse inn ved et benkeforslag under behandlingen av de nye kommunelover i 1938.

Ved sammenslutning av bykommune og herredskommune til en herredskommune, er det i virkeligheten to operasjoner som foretas — en opphevelse av bykommunen og en sammenslutning av herredskommuner. Av praktiske hensyn vil det hele bli utført samtidig og lovsformen må da nyttes.

Etter de gjeldende bestemmelser skal fylkestinget ha hatt anledning til å uttale seg ved sammenslutning eller deling av herredskommuner. For øvrig er fylkeskommunens medvirkning ikke påbudt. Etter forslaget skal foruten de berørte primærkommuner også fylkesutvalget ha hatt anledning til å uttale seg i alle grenseendringssaker. En antar at fylkesutvalget i alminnelighet gir et fullgyldig uttrykk for fylkestingets syn på disse spørsmål og at sakene vil forsinkes unødvendig om de skulle gå om fylkestinget som regelmessig bare har møter en gang i året. Bestemmelsen er dog selvsagt ikke til hinder for at departementet kan forelegge viktigere saker for vedkommende fylkesting til uttalelse.

## Til § 2.

Utredningsmannen eller -nemnda må kunne fremsette forslag til andre grenser enn de partene foreslår eller er enige om. Han (den) må også kunne foreslå at saken ikke fremmes. Han (den) må kunne opptre som meglingsmann og særskilt søke å få partene til å bli enige om det økonomiske oppgjør etter de retningslinjer som loven fastsetter. Blir par-

tene ikke enige om økonomisk oppgjør, kan han ikke fremsette positivt forslag om dette.

Under den hovedrevisjon av den kommunale inndeling som forutsettes gjennomført, er det nødvendig med en noe enklere fremgangsmåte. Da komitéen i sine spesielle innstillinger vil forberede de enkelte endringsaker for departementet, skulle det ikke være nødvendig å benytte seg av utredningsinstitusjonen under dette arbeid. For det økonomiske oppgjør er det gitt en midlertidig bestemmelse i § 18.

#### Til § 3.

Det fastslås her at når det er grunn til det, kan oppgjør finne sted også når det gjelder landkommuner innbyrdes. Grunnlaget for et visst oppgjør vil faktisk alltid være til stede når det ikke er tale om sammenslutning, men det kan tenkes at det ved rene grensejusteringer landkommuner i mellom ikke finnes verdier i strøket som har økonomisk betydning for noen av kommunene.

Kongen må kunne fastsette at det i et foreliggende tilfelle ikke kan bli spørsmål om økonomisk oppgjør, dersom det på forhånd må anses helt på det rene at slikt oppgjør ikke kan bli aktuelt. Er en i tvil og partene ikke er enige, må skjønnsnemnda vurdere forholdet og den kan i og for seg godt komme til det resultat at noe økonomisk oppgjør ikke skal foretas.

Kongen bør kunne nekte godkjenning av oppgjør som det er enighet om, hvis dette er i strid med de prinsipper skjønnsbestemmelsene bygger på.

Det er intet sagt om at skjønn skal foretas før eller etter gjennomføring av grensendring. I alminnelighet vil skjønnen måtte bli etterfølgende. Med de kauteler loven inneholder må en anta at kommunene kan føle seg trygget mot store overraskelser.

#### Til § 4.

Paragrafen gir uttrykk for det syn at ved overføring av et område fra en kommune til en annen skal forvaltningsmessig eiendom som bare eller i overveiende grad tjener strøket uten vederlag følge grunnen. Forholdet gjøres således ikke til gjenstand for vanlig økonomisk oppgjør. Det tas således heller ikke hensyn til gjeld eller forpliktelser som måtte knytte seg til disse eiendommer. Finnes en grunn til å ta hensyn til gjeld og forpliktelser, er det et forhold som må komme i betraktning ved fastsettelsen av en eventuell erstatning etter § 6.

Oppregningen i første ledd er ikke uttømmende. Med annen forvaltningsmessig eien-

dom er tenkt på folkeskolebygninger som tjener en enkelt skolekrets, lokale idrettsanlegg, lekeplasser o. l. Til slik eiendom må også regnes fond som må anses bestemt for et avgrenset område.

Hvordan det skal forholdes med de aktiva som ikke går inn under bestemmelsen i første ledd har en på grunn av de forskjelligartede forhold og hensynet til kommunenes fortsatte trivsel og vekst, funnet det riktig å burde henlegge til avgjørelse av skjønnsnemnda i det enkelte tilfelle. Rettesnoren i denne forbindelse bør imidlertid være at rettigheter og forpliktelser blir bestående på den avgivende kommunes hånd såfremt ikke spesielle forhold gjør det nødvendig eller særlig ønskelig med en fordeling mellom de berørte kommuner — eventuelt et påbud om inntil videre å nytte visse aktiver i et bundet økonomisk fellesskap. Et slikt påbudt samarbeid må være tidsbegrenset, så ordningen senere kan tilpasses de eventuelt endrede forhold.

Det er skjønnsnemnda som bl. a. avgjør i hvilket forhold de «øvrige eiendeler» eventuelt skal fordeles. Det er forutsetningen at nemnda i et slikt tilfelle også skal kunne fastsette at en eiendel helt ut skal gå over til den utvidede kommune.

Ved avgjørelse etter paragrafens annet ledd skal nemnda bl. a. ta hensyn til den gjeld som måtte knytte seg til vedkommende eiendel. Dersom nemnda finner grunn til også å ta et visst hensyn til den gjenværende kommunes alminnelige gjeld og forpliktelser, er det et forhold som må komme i betraktning ved fastsettelse av eventuell erstatning etter § 6.

#### Til § 5.

Etter denne bestemmelse skal det finne sted et fullstendig skifte. Paragrafen kommer bare til anvendelse når kommune oppheves. Det anses formelt å være tilfelle også når landkommune avgir område til nydannet by. Avgir flere tilgrensede landkommuner hver for seg områder til en ny by- eller landkommune, løses forholdet etter § 4.

Det er summen av de ansatte verdier og summen av gjelden som skal fordeles. Til fordelingen av de enkelte aktiver og passiver er av praktisk art og det kan derfor til slutt bli spørsmål om pengemessig utjevning.

Da kommunegjelden som regel ikke er pantesikret eller på annen måte knyttet til enkelt anlegg, og da gjelden først og fremst bør likvideres ved hjelp av inntektsgivende eller realisable formuesobjekter, anses det riktig å fordele gjelden under dette hensyn (punkt 3).



Punkt 5 gir anvisning på interkommunalt samarbeid hvor dette må anses som den mest hensiktsmessige ordning. Det kan tenkes at interessefellesskapet om enkelt bedrift ikke faller sammen med det ordinære forholdstall for områdene. I så fall må utjevning finne sted i det samlede oppgjør.

Som nevnt foran under avsnittet om skifte kan det bli spørsmål om oppgjør utenom det alminnelige delingsoppgjør. En viser således til det som er sagt der om de kommunale pensjonskasser.

#### Til § 6.

Forslaget er formet således at det kan bli tale om erstatning ved alle former for endring i kommuneinndelingen, dog naturligvis ikke hvor sammenslutning av kommuner finner sted. Erstatning kan gis både til kommune hvis område innskrenkes og som utvides. Noe alminnelig påbud om å pålegge erstatning inneholder bestemmelsen ikke, idet det også må tas hensyn til den annen kommunes økonomiske evne til å utrede erstatning, f. eks. ved grenseendring mellom to likeverdige herredskommuner.

Da de foranstående oppgjørsbestemmelser er formet slik at det enten blir fullstendig skifte eller — hvor kommune bare mister en del av sitt område — skifte om bestemte anlegg eller foretagender, er erstatning bare forutsatt når det foretatte oppgjør viser at en eller flere av de berørte kommuner ikke kan opprettholde sin tidligere status. Det er altså ikke tatt hensyn til om kommune, dersom den hadde fått beholde et fraskilt område, kunne ha ventet å få beskatningen redusert.

Ved fastsettelse av erstatningens utbetaling kan det bli å ta hensyn til vedkommende kommunes evne til å utrede beløpet med en gang eller over flere år og til mottagerens behov. Da grunnlaget for erstatningen som regel vil være å finne i overgangsvanskeligheter, vil det være naturlig å fordele beløpet over en del år i overgangstiden.

#### Til § 7.

Det er her spørsmål om garanti som ikke er blitt effektiv og forpliktelser som følgelig ikke kan beregnes. Det er i første rekke spørsmål om garanti for lån i Boligbanken og Husbanken. Garanti for forpliktelser som ikke kan anses knyttet til bestemte områder, beholder minsket kommune i henhold til bestemmelsen i § 4, tredje ledd. Ved deling av kommune vil det være rimelig at slikt garantiansvar deles etter det ordinære forholdstall. Fordelingen skjer på grunnlag av en

vurdering av den økonomiske risiko i hvert enkelt tilfelle. Ved deling av garanti forutsettes kreditors samtykke.

Når det gjelder husbanklån forutsettes rettigheter i forbindelse med lånet (nedskrivningsbidrag) overtatt av den kommune som har forpliktelsene.

#### Til § 8.

De forvaltningsmessige eienideler vedrørende området staten eller fylkeskommunen måtte ha del i, vil etter den någjeldende lovgivning finnes innen veg- og skoleforvaltningen. Sameie eller delaktighet i følge overenskomst kommer ikke i betraktning. Blir bykommunene trukket helt inn i fylkeskommunen, må paragrafen sløyfes. Blir det bare etablert en begrenset deltakelse fra byenes side i fylkeskommunen, må paragrafen innledes således:

«På de forvaltningsfelter der bykommune ikke deltar i fylkeskommunens virksomhet, overgår ved byutvidelse den rett stat . . .»

Bestemmelsen i paragrafens annet ledd gjelder bare når fylkeskommune mister større områder. En har med dette villet begrense fylkeskommunens krav på økonomisk oppgjør til de tilfelle som kan sies å ha en vesentlig økonomisk betydning for fylkeskommunen. Tidligere har en fylkeskommune bare fått erstatning i tilfelle hvor et helt herred er blitt innlemmet i by. Etter hvert som den fylkeskommunale virksomhet har steget, har imidlertid byutvidelsene fått større innvirkning på fylkeskommunenes økonomi. De har derfor i de senere år flere ganger fremsatt krav om erstatning også i forbindelse med partielle byutvidelser. Ved lov av 15. juni 1951 om utvidelse av kjøpstaden Moldes grenser har Stortinget gått med på at skjønnsmemnda skal vurdere også fylkeskommunens krav om økonomisk oppgjør ved en partiell byutvidelse. Nemndas avgjørelse foreligger ennå ikke. En tilsvarende bestemmelse er senere tatt inn i lov av 23. november 1951 om utvidelse av kjøpstaden Trondheim.

En har ikke i forslaget villet sette nærmere betingelser for fylkeskommunens krav. De større byutvidelser vil vanligvis bli avgjort i lovs form og Stortinget kan da i den spesielle byutvidelseslov ta standpunkt til om skjønnsmemnda også skal vurdere fylkeskommunens krav.

#### Til § 9.

Med noen av de interesserte kommuner menes også fylkeskommunen, hvis den er interessert i skjønnnet. Bl. a. av den grunn

bør den faste skjønnsformann ha en varamann som er bosatt i annet fylke enn formannen.

Skjønnsavgjørelsen må være fyldigst mulig begrunnet, idet forutsetningen må være at ankeinstansen (Kongen) kan avgjøre saken på grunnlag av skjønnsnemndas kjennelse.

For ankeinstansen kan innbringes nye opplysninger og anførsler, men noen formell prosedyre kan det her ikke bli spørsmål om.

#### Til § 10.

Bestemmelsen er i samsvar med de tilsvarende bestemmelser i de tidligere bylover. En viser for øvrig til merknadene foran under punkt F 13.

#### Til § 11.

Noenlunde tilsvarende bestemmelse som i paragrafens første ledd har en nå i lov om fattigvesenet av 19. mai 1900 § 9, annet ledd. En antar at bestemmelsen hører mer hjemme i nærværende lov og foreslår derfor at den flyttes.

Paragrafens annet ledd er utformet i samsvar med tidligere praksis, jfr. for øvrig det som er sagt under punkt F 9.

#### Til § 13.

Første og annet ledd avviker ikke fra tidligere endringslover. Derimot er siste ledd nytt, idet komitéen har ansett det hensiktsmessig med en overgangsordning så eiendomsskatt ikke skal kunne beregnes på byutvidelsesområdet med fulle satser med en gang utvidelsen blir gjennomført. Det er imidlertid hermed ikke ment å gjøre noen innskrenkning i den adgang bykommunen har etter byskattelovens § 6 til ved vedtekt å avdempe virkningen av overføringen.

#### Til § 14.

Bestemmelsen er ikke ment å medføre noen endring i den praksis som har vært gjeldende ved byutvidelser. Første ledd er imidlertid gitt en så generell utforming at det vil gjelde ved alle former for endring i kommunal inndeling.

Annet ledd gjelder derimot bare hvor en kommune hvor håndverksloven gjelder blir utvidet ved overføring av område fra en kommune hvor håndverksloven ikke er innført. Dette ledd vil derfor først å fremst få anvendelse ved byutvidelser.

Komitéen er gjort kjent med at håndverksloven er foreslått tatt opp til revisjon i 1952. En har derfor ikke ansett det praktisk på

det nåværende tidspunkt å foreslå en helt generell bestemmelse som regulerer forholdet vedrørende håndverksretten.

I grensereguleringssaker som ikke faller inn under annet ledd, forutsetter komitéen at det i den spesielle lov eller kongelige resolusjon blir tatt standpunkt til spørsmålet vedrørende håndverksnæringen. Avgjøres endringssaken ved kongelig resolusjon, antas Kongen å ha den nødvendige bemyndigelse i medhold av § 19 i lovutkastet.

#### Til § 15.

Første ledd gjelder bare ved overføring av område fra en kommune til en annen, annet og tredje ledd kommer derimot til anvendelse ved alle grenseendringer, således også ved deling og sammenslutning av kommuner.

Med vedtekter, forskrifter m. v. i første ledd er bl. a. tenkt på politivedtekter, alminnelige bygningsvedtekter, helseforskrifter, skattetakstregler, ligningsregler, tilleggsbestemmelser til brannloven, vedtak om forsorgssatser, tillegg til alderstrygden. Ved overføring skal etter bestemmelsen den utvidede kommunes vedtekter m. v. gjelde i det overførte område. Bestemmelsen regulerer derimot ikke forholdene ved f. eks. sammenslutning. Her kan det således oppstå tvil når to forskjelligartede kommuner sluttes sammen eller hvor kommunene er likeartede, men har forskjellige vedtekter o. l. Disse spørsmål får det i nødvendig utstrekning tas standpunkt til i den enkelte sammenslutningssak. — Den utvidede kommunes alminnelige bygningsvedtekter og tilleggsbestemmelser til brannloven blir gjeldende for det overførte område også hvor den utvidede kommune er en herredskommune, men da under forutsetning av at bygnings- og brannloven er gjort gjeldende for hele herredet. Er lovene bare gjort gjeldende for del av herredet, må det en uttrykkelig bestemmelse til for at de med tilhørende vedtekter og forskrifter skal gjelde i det overførte område.

Eventuelle stadfestede reguleringsplaner og vedtekter i tilknytning til disse blir fortsatt gjeldende for strøk som berøres ved grenseendring. Som nevnt gjelder annet ledd ved enhver form for grenseendring, således også ved sammenslutning av kommuner.

#### Til § 16.

Det er for tiden vanlig at bykommunen ved byutvidelser blir pålagt på egen bekostning å merke den nye grenselinje. Paragrafens første ledd er derfor i samsvar med gjeldende praksis.

Også i andre tilfelle kan det være av betydning å få grensen merket, f. eks. dersom grensen mellom to herredskommuner går gjennom tettbygd strøk. En antar det derfor vil være praktisk å ha en bemyndigelse for departementet til å kunne påby merking i et slikt tilfelle. En går imidlertid ut fra at det for herredsgrensens vedkommende vanligvis vil være tilstrekkelig med en utførlig grensebeskrivelse og at bestemmelsen derfor — av hensyn til de omkostninger som er forbundet med merkingen — bare blir nyttet i rent spesielle tilfelle.

#### Til § 18.

Bestemmelsen er midlertidig, idet den bare skal gjelde ved gjennomføringen av den alminnelige revisjon av den kommunale inndeling. Siden komitéen skal forberede de forskjellige endringssaker for departementet, antar en det ikke er nødvendig ved revisjonen å benytte seg av den utredningsordning som komitéen gir anvisning på i lovutkastets første kapitel. Det vil imidlertid ikke bli mulig for komitéen å ta standpunkt til det økonomiske oppgjør i de enkelte saker. Dette overlates derfor til en skjønnsnemnd som skal foreta oppgjør i henhold til retningslinjene i lovutkastets kapitel II. Av hensyn til sak-

mengden er det i denne tid adgang til å oppnevne flere nemnder.

#### Til § 19.

Også etter de gjeldende bestemmelser er Kongen ved grenseendringer bemyndiget til å foreta nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov. En slik bestemmelse er for øvrig også mer påkrevet nå enn den vil bli dersom komitéens lovforslag blir vedtatt. Det inneholder nemlig bestemmelser som bl. a. vil regulere forholdene i overgangstiden ved endringer i kommunal inndeling. Imidlertid kan det oppstå spørsmål som nærværende lovutkast ikke kommer inn på. En nevner i denne forbindelse representasjonsordningen i kommunestyret. Komitéen har ikke funnet fram til noen regel som passer for de forhold som kan oppstå og har ment at disse spørsmål får tas opp i den enkelte endringssak dersom det antas å være behov for særbestemmelser. Videre vil det kanskje i enkelte tilfelle være ønskelig å ordne overgangsspørsmålene på en annen måte enn nærværende lov gir anvisning på. Kongen er derfor uttrykkelig bemyndiget til eventuelt å ordne forholdene på annen måte dersom det skulle vise seg hensiktsmessig, men en regner med at dette bare vil bli aktuelt i rene unntakstilfelle.

## Kapitel IX.

### Byenes eventuelle deltakelse i fylkeskommunen.

#### A. Innledning.

##### 1. Fylkeskommunene.

Foruten herredskommunene og bykommunene — de såkalte primærkommuner — har vi fylkeskommunene. Det er felleskommuner (kommuner av høyere orden) som består av alle herredene i vedkommende fylke. Fylkeskommunen er eget rettssubjekt, organisert ved lov om kommunestyre på landet § 75. Der er også saksområdet angitt. Det er som for primærkommunene negativt avgrenset og rommelig uttrykt slik at det omfatter fylkets anliggender «innen de grenser som gjeldende lov tilsier». En kan formentlig også uttrykke det slik at fylkeskommunen kan ta hånd om alle saker av mer alminnelig kommunal interesse som ikke uttrykkelig er lagt til andre og som ikke etter det kommunale selvstyres grunntanke må ligge til herredskommunene. Innenfor denne ramme som følgelig varierer med tidenes alminnelige syn, bestemmes fylkeskommunens opp-

gaver ved fylkestingets egne vedtak, ved pålegg gitt i lov eller med hjemmel i lov, eller ved spesielle tilskyndelser fra staten på annet vis.

#### *Fylkestinget og fylkesutvalget.*

Fylkestinget består av ordførerne i herredskommunene. Det har bevilgnings- og beskatningsrett (d.v.s. det dekker sine nettoutgifter ved utskrivning av skatt på herredene). Det utøver sine funksjoner etter regler og formforskrifter noenlunde tilsvarende de som gjelder for primærkommunene. Det treffer sine beslutninger ved alminnelig stemmeflerhet — og alle stemmer teller likt.

I tiden mellom fylkestingssesjonene treffer fylkesutvalget — som består av fylkesmannen og fire fylkestingsvalgte medlemmer — de nødvendige beslutninger innenfor de rammesom fylkestinget har trukket og i den ånd det har gitt til kjenne. Dette for så vidt funksjonene med rammefullmakt ikke etter lovverket eller fylkestingsbeslutning skal

ligge til spesielle organer, f. eks. fylkesvegstyret og fylkesskolestyret. Fylkesutvalgets kompetanse er angitt i § 78 i landkommune-loven.

#### *Fylkeskommunens oppgaver.*

Etter sin art er de fylkeskommunale oppgaver nokså like. De er alle fellesoppgaver. Men det er den forskjell at noen av oppgavene er pålagt fylkeskommunen ved lov, mens andre er tatt opp etter vedtak av fylkeskommunen selv. En rekke av de sistnevnte oppgaver er imidlertid tatt opp etter mer eller mindre sterk tilskyndelse av staten, som oftest ved at staten på forhånd har tilsagt en nærmere bestemt økonomisk medvirkning, og bl. a. forholdet til andre fylker har da gjerne gjort at en faktisk har vært i en tvangssituasjon. Det nevnte skille er følgelig mer av teoretisk enn av praktisk art.

Når det gjelder de oppgaver eller utgifter som på forskjellige forvaltningsområder ved lov er lagt til fylkeskommunene, så kan motivene være nokså forskjellige.

Det kan være oppgaver som etter sin art må eller bør løses i en større sammenheng enn området for en herredskommune. I denne forbindelse viser en til vegloven av 21. juni 1912 hvoretter fylkesvegstyret som består av fylkesmannen og 2 fylkestingsvalgte medlemmer skal administrere anlegg av hovedvegene og bygdevegene (med visse unntak der myndigheten ligger hos departementet) og som likeledes i stor utstrekning administrerer vedlikeholdsdriften. Praksis har med utgangspunkt i veglovens §§ 2 og 3 utviklet seg slik at staten krever fylkeskommunen som sin debitor for de ytelser som landdistriktene skal prestere til anleggsdriften. Grunntanken er den at det skal være et avveieende, lokalt, men så vidt mulig uavhengig organ for planlegging og for fastlegging av prioritetsrekken for de forskjellige krav. Dermed har en ment både å få sett tingene i en større sammenheng, det er skapt mulighet for slik lokal utjevning som må til for at også en økonomisk svak kommune kan få bygd ut sitt nødvendige vegnett, og vilkårene er lagt til rette for en større og mere konsentrert anleggsdrift.

Det kan være oppgaver som enkelte kommuner ikke vil kunne makte å gjennomføre på lange tider, men der staten finner å burde sikre seg at visse minstekrav gjennomføres straks. En nevner i denne forbindelse folkeskolen. Ved lov av 16. juli 1936 er fylkeskommunen pålagt å holde et fylkesskolestyre som skal ta

seg av alle saker som etter skoleloven skal løses likt. Fylkeskommunen er pålagt å svare nærmere bestemte tilskudd til sikring av tidsmessige skolehus, inventar, læremidler m. v. Tidligere hadde også fylkeskommunen store lovbestemte lønnsuttellinger til lærerne i folkeskolen, men dette er nå falt bort.

En del lovpåbudte oppgaver har det fellestrekk at utgiftene kan falle svært tilfeldig uten at den enkelte kommune kan øve innflytelse på det, og disse utgifter kan være så store at det synes økonomisk riktig å jevne dem ut over en større enhet. En nevner i den forbindelse forpleiningen av de sinnssyke og av de tuberkuløse, jfr. lov nr. 3 av 5. juni 1925 § 3 og lov av 8. mai 1900 §§ 6 og 13. På samme måte har en sett forpleiningen av de epidemisk syke og opplæringen av blinde, døv og abnorme.

Det kan være oppgaver av mer alminnelig sikringskarakter, som ordning av lege-, jordmoro og rettsvesen, se om dette lov nr. 1 av 26. juli 1912, lov nr. 2 av 19. desember 1898 og lov nr. 3 av 15. juni 1878.

Det kan også være funksjoner av administrativt samordnende og kontrollerende karakter. En nevner eksempelvis fylkesskattestyret (landsskattelovens § 97) som i stor utstrekning utgår av fylkestinget og som er tillagt myndigheten til å gjennomgå og ta standpunkt til kommunenes ligninger. Begrunnelsen er også her den at et slikt relativt frittstående organ som dertil har inngående lokalkjennskap, må ha de beste betingelser for å vurdere i sammenheng og korrekt. En nevner også fylkes samferdselsnemnder som etter lov nr. 6 av 11. juli 1947 skal samordne distriktenes kommunikasjonsmuligheter. Endelig nevner en fra krigs- og etterkrigstiden de fylkeskommunale forsynings- og byggenemnder som er tillagt et stort arbeid med og betydelig ansvar for forsynings- og fordelingstjenesten (lov nr. 6 av 9. juni 1939).

Utviklingen har også ført med seg at fylkeskommunene av eget tiltak, med eller uten tilskynnelse av staten, etter hvert har tatt opp en rekke oppgaver på de forskjellige felter. Det er oppgaver som etter sin art har almen interesse, men som gjennomgående har vært for store til å kunne løses forsvarlig av en eller noen få herredskommuner, eller som av hensyn til rasjonell gjennomføring må spenne over store geografiske områder. En nevner

eksempelvis utbygging og drift av sykehus og pleiehjem, av jordbruks- og husmorskoler, i den siste tid også yrkesskolene for håndverk og industri. Flere fylkeskommuner har også funnet å måtte ta store løft for å gjennomføre den alminnelige elektrisitetsforsyning i fylkets herreder, og noen har måttet organisere og gjennomføre livsviktige sjøverts- og landverts ruteforbindelser.

Med de stadig stigende tekniske krav har oppgavene under den såkalte frie virksomhet økt meget betydelig, men det er i heller stor utstrekning skjedd på mer eller mindre direkte foranledning fra statsmyndighetenes side.

#### *Fylkesskatten.*

Midlene til dekking av sine nettobudsjetter (når statstilskudd, forskjellige avgifter og ytelser for tjenester er trukket fra) skaffer fylkeskommunene seg ved utligning av fylkesskatt på fylkets herreder og ved utskrivning av eiendomsskatt på de faste eiendommer og anlegg i herredene (jord- og bruksmatrikkel). Utligningen foretas av fylkestinget. De nærmere regler for fordelingen av fylkesskatten (repartisjonsskatten) og for utskrivningen av eiendomsskatt er gitt i kap. 1 i landsskatteloven av 18. august 1911 §§ 2 og 3 som lyder slik:

#### «§ 2.

Som eiendomsskatt blir til amtskommunen at utskrive minst kr. 2.— og høist kr. 5.— pr. skyldmark. Under særegne forhold er der adgang til at overskride maksimumsgrænsen kr. 5.— hvis vedkommende regjeringsdepartement deri samtykker. Eiendomsskatten maa i almindelighet ikke utgjøre mer end halvdelen av amtskommunens hele skattebehov. Dog kan den utgjøre indtil to tredjedele av dette behov, naar den ikke overstiger kr. 4.— pr. skyldmark.

Eiendomsskatten til amtet maa ikke for noget aar nedsættes eller forhøies med mer end kr. 0,50 pr. skyldmark, medmindre større nedsættelse eller forhøielse er nødvendig for at holde skatten inden de foreskrevne grænser.

Paa de i § 8 under bokstav b omhandlede eiendomme blir første gang efter denne lovs ikrafttræden at utskrive kr. 1.— pr. skyldmark. Dette beløp forhøies derefter årlig, indtil det er bragt i høide med det beløp, der utskrives pr. skyldmark paa de i nævnte paragraf under bokstav a omhandlede eiendomme. Forhøielsen sker hvert aar med kr. 1.— — det sidste aar i tilfælde med det mindre gjenstaaende beløp — pr. skyldmark.

Naar denne lov træder i kraft, skal eiendomsskatten til amtet, hvor den ellers vilde komme til at overstige de foran bestemte grænser, nedsættes til det tillatte maksimum, idet der årlig av foregaaende aars skat paa de i § 8 under bokstav a omhandlede eiendomme avgaar mindst kr. 0,50 — eller i tilfælde det mindre gjenstaaende beløp — pr. skyldmark. Nedsættelsen skal foregaa eller ta sin begyndelse senest det andet aar efter lovens ikrafttræden.

#### § 3.

Den i § 1 foreskrevne fordeling av fylkeskatt paa herredene foretas av fylkestinget efter følgende regler:

En tiendedel av skattebeløpet fordeles efter hvert skattedistrikt anpart av fylkesdistriktets matrikulerte eiendommers verdi. Eiendomsverdien for det enkelte skattedistrikt utfinnes ved å multiplisere distriktets matrikelskyld med gjennomsnittsprisen pr. skyldmark for solgte jordeiendommer i distriktet ifølge de offisielle salgsoppgaver for de sidste 10 år. Til den saaledes utkomne eiendomsverdi legges takstsummen av de i § 8 bokstav b omhandlede eiendommer. Eiendomsverdien for fylkesdistriktet utfinnes ved å sammenlegge disse ti-årige gjennomsnittsverdier for fylkets samtlige skattedistrikter.

Tre tiendedeler av skattebeløpet fordeles efter hvert skattedistrikt anpart av det hele fylkesdistriktets skattskrevne formue beregnet gjennomsnittlig efter de 5 sidste ligninger.

To tiendedeler av skattebeløpet fordeles efter hvert skattedistrikt anpart av fylkets landdistrikters folkemengde ved statens sidste folketelling.

To tiendedeler av skattebeløpet fordeles efter hvert skattedistrikt anpart av fylkets landdistrikters skattskrevne antatte inntekt, beregnet gjennomsnittlig efter de sidste tre ligninger.

En tiendedel av skattebeløpet fordeles efter hvert skattedistrikt anpart av fylkets landdistrikters skattskrevne antatte inntekt ved sidste ligning.

En tiendedel av skattebeløpet fordeles efter fylkestingets skjønn.

Fylkestinget kan med samtykke av vedkommende regjeringsdepartement bestemme, at to tiendedeler av skattebeløpet skal fordeles efter fylkestingets skjønn og kun en tiendedel efter folkemengden.

I Finnmark fylke fordeles tre tiendedeler av skattebeløpet efter hvert skattedistrikt anpart av den i samtlige herreder skattskrevne formue beregnet gjennomsnittlig efter de 5 sidste ligninger, to tiendedeler efter hvert skattedistrikt anpart av den samlede antatte inntekt i fylkets herreder efter den sidste ligning, tre tiendedeler efter hvert skattedistrikt anpart av herredenes folkemengde ved statens sidste folketelling og to tiendedeler efter fylkestingets skjønn.

Fylkesutvalget utarbeider forslag til fordeling under henhold til tilveiebragte oppgaver til belysning av de enkelte distrikters økonomiske forhold i det hele.

Finnes der i et herred kraftanlegg, hvis takstsum vil bevirke en forøkelse av den på herredet fallende del av fylkesskatten, som findes å staa i misforhold til herredets ydeevne, kan fylkestinget bestemme at vedkommende anlegg for ett eller flere aar helt eller delvis settes ut av betragting ved fordelingen efter eiendomsverdien.

Ved bedømmelsen av herredets ydeevne blir å legge vesentlig vekt på størrelsen av de skatter og avgifter, som anlegget selv svarer, samt tillike paa hvorvidt der gjennom anlegget paa annen maate tilføres herredet skatteinntekter.

Blir avgjørelse angaaende nedsættelse av en eiendoms verdi i henhold til § 13 truffet efter at fordeling av fylkesskatten har funnet sted, foretar fylkesutvalget omberegning av den

paa vedkommende herred fallende del av fylkesskatten.»

Eiendomskatten spiller nå liten rolle.

Det er repartisjonsskatten som dekker storparten av fylkeskommunenes nettobudsjett. Som det ses fordeles den på herredene etter faste faktorer: matrikkel, formue, inntekt og folketall. 1/10 — med samtykke fra vedkommende departement inntil 2/10 — fordeles dog etter skjønn. I de senere år er det dessuten gitt midlertidige tillegg til reglene i landsskatteloven om utligningen av fylkeskatt således at skjønnsparten kan forhøyes til 3/10 ved at utligningen på formue settes ned til 2/10, jfr. således lov nr. 13 av 29. juni 1951 som gjelder for budsjettårene 1951—52 og 1952—53.

Av herredskommunenes samlede nettoutgifter for 1949—50, k r. 5 0 3 7 6 7 0 0 0,—, ble k r. 9 4 0 3 6 0 0 0,— eller ca. 18,7 % disponert over fylkeskommunene. Andelen har ellers vært jevnt økende i den senere tid. Det er i denne forbindelse også å merke at fylkeskommunene etter hvert har lagt seg til tildels meget betydelige kapitalgjensstander til bruk i sin forvaltning, og avkastningen av disse kommer i tillegg til det foran nevnte nettobeløp som fylkeskommunene disponerer.

Den kommunale lånegjeld i landdistriktene var pr. 1. juli 1949 k r. 3 1 6 7 7 9 0 0 0,—. Av dette var fylkeskommunene debitorer for k r. 1 4 0 6 3 5 0 0 0,— eller 44,4 %. Også dette forhold må tas i betraktning når en skal vurdere størrelsen og betydningen av den fylkeskommunale forvaltning.

#### *Behovet for fylkeskommuner og deres plass i kommunalordningen.*

I vår kommunalordning inntar primærkommunene — i landdistriktene herredskommunene — den dominerende plass. Det er i første rekke i primærkommunene at en kan få bygd inn i avgjørelsene det beste lokalkjennskap og de lokale eiendommeligheter under lokalt økonomisk ansvar. Det kommunale selvstyre tar sikte nettopp på de oppgaver som egner seg for rent lokal løsning. Det er derfor for primærkommunene at det kommunale selvstyre først og fremst må sikres og trygges — også i forholdet til kommuner av høyere orden.

Det er imidlertid en rekke oppgaver, og det er blitt flere av dem med tiden, som våre herredskommuner er og må være for små og uensartede til å kunne løse på betryggende vis for samfunnet. Selv om primærkommunene måtte bli betydelig større enn tilfelle er nå, vil dette forhold bestå. En rekke opp-

gaver krever større enheter både for anlegg og drift, hvis en skal oppnå stabilitet og god økonomi. Først og fremst i dette forhold ligger begrunnelsen for fylkeskommunene.

Ser en f. eks. på utgiftene til folkeskolen og til forskjellige videregående skoler, til helsevesenet, kommunikasjonene og elektrisitetsforsyningen i de siste 25 år — og på det som ennå står uløst på disse felter — vil en uten videre kunne slå fast at det til en noenlunde forsvarlig utbygging kreves et betydelig bredere økonomisk grunnlag og en større folkemengde enn det den enkelte herredskommune rår over. Det er en rekke oppgaver som krever en plan ut over herredsgrensene. Det er oppgaver som for rasjonell løsning må dimensjoneres for et langt større «marked» enn den enkelte primærkommune.

Også utjevningssynet spiller inn. Skal de svakeste økonomiske enheter kunne komme med, må det en økonomisk utjevning til innen et større fellesskap. Med det store ansvar og de stigende krav til primærkommunene melder det seg naturlig også et behov for et fellesorgan som kan fordele og jevne ut engangsutgifter og avdempe sterke økonomiske utslag av tilfeldig natur (bekjempelse av epidemier, forskjellige krisetiltak o. l.)

Det kunne nok tenkes at disse oppgaver ble ført over til direkte regulering av staten. Med våre geografiske og ellers på så mange vis forskjelligartede forhold er imidlertid det ikke å anbefale. I de fleste av disse saker kreves et lokalkjennskap som statens organer ikke kan forutsettes å ha. Det er også når det gjelder disse oppgaver ønskelig å få en løsning under lokalt økonomisk ansvar.

En overføring til staten av oppgaver som er for store for den enkelte primærkommune eller som krever plan utover herredsgrensen, ville kanskje være hensiktsmessig ut fra et rent utjevningssynspunkt. Det ville imidlertid svekke det lokale selvstyre vesentlig og innebære at samfunnet ga avkall på å nyttiggjøre seg de muligheter og de verdier som ligger i lokalt initiativ og ansvarsfølelse.

Vår kommunalordning er et system som staten finner det praktisk å betjene seg av nettopp fordi en gjennom det kan mobilisere og aktivisere de lokale krefter. Idégrunnet for fylkeskommunene ligger i at disse som fellesorgan for større distrikter samordner de lokale krefter til løsning av oppgaver som går ut over primærkommunenes grenser og samtidig bibeholder selvstyreprinsippet. Fylkeskommunenes virkefelt må også naturlig begrenses til slike oppgaver. Dermed trekkes en naturlig grense for det fylkeskommunale selvstyre i forholdet til primærkommunene.

## 2. Bykommunene.

Om bykommunene viser en spesielt til det som er anført foran under kap. II (Oversikt), kap. IV (Kommunenes økonomiske evne) og kap. VII (Hvordan bør kommuneinndelingen være).

Bykommunene er ikke medlemmer av fylkeskommunene. Det gjelder både kjøpstedene og ladesteder med egne kommunestyre. Disse kommuner går heller ikke opp i andre kommuner av høyere orden. De forvalter helt ut selvstendig innenfor sitt område innen de grenser som lovgivningen trekker, og kommer i alminnelighet bare med i den fellesplanlegging som finner sted over staten, og i den økonomiske utjevning som skjer direkte over statskassen gjennom statens forskjellige tilskudd. (En ser da bort fra det interkommunale samarbeid som etter hvert har utviklet seg). Tilskuddsreglene for byene er til dels artsforskjellige og i alminnelighet gradsforskjellige fra de som gjelder tilskudd til herreds- og fylkeskommunale formål.

Over bykommunenes budsjetter ble det som tidligere nevnt disponert netto kr. 5 63 000 000, — i 1949—50 og en betydelig avkastning av kapitalgjenstander. Videre var det pr. 1. juli 1949 engasjert i forvaltningen en lånekapital på kr. 6 38 994 000.

## 3. Historikk.

Under den langvarige komitébehandling som ligger til grunn for formannskapslovene av 1837 ble spørsmålet om organisering av amtskommuner (fra 1918 fylkeskommuner) ikke reist. Det var først Finansdepartementet som i sin innstilling av 15. januar 1833 tok opp dette spørsmål og som utarbeidet og bygget inn i lovkomiteens utkast regler for oppretting av amtskommuner.

Spørsmålet om byenes eventuelle deltakelse i amtskommunen ble — så vidt en kan se — ikke drøftet på noe tidspunkt under behandlingen av formannskapslovene av 1837. Dette skyldes formentlig det forhold at amtskommunen opprinnelig var tiltenkt en meget beskjeden rolle. Om funksjonene heter det i Finansdepartementets innstilling av 1833 at de «Hovedsagelig skulde bestaa i at undersøge de Utgifters Lovmedholdelighed, der skulde udredes af Amtet, at bedømme Hensigtsmæssigheden af de Foranstaltninger, hvortil de skal anvendes, samt paase at fornuftig Økonomi derved iagttages.»

Om de utgifter som amtene utredet på den tid heter det bl. a. i innstillingen at «Land-distriktenes viktigste Kommuneudgifter saasom de der foranlediges ved Politiofsynet, ved Løsgjængerer og omstreifende Betlere, ved Foranstaltninger imod smitsomme Sygdom-

mes Utbredelse, ved Veivæsenet, Thingholdet o.s.v., ikke falder specielt paa Præstegjeldet, men fordeles paa hele Amtet ved de saakaldte Amtsrepartitioner». Det er imidlertid å merke at den største del av vegutgiftene ble utredet direkte av eiendomsbesitterne gjennom naturalarbeid.

En del utgifter til visse formål av samfunnsinteresse var ellers fra lang tid tilbake pålagt flere landkommuner å bære i fellesskap. Tidligere var som oftest fogderiene de fellesenheter som dekket disse utgifter, men etter hvert ble de overtatt av amtet. Ettersom amtene således fra gammelt av dekket slike utgifter som var pålagt en del landkommuner å bære i fellesskap, er det forståelig at spørsmålet om byenes eventuelle deltakelse i amtskommunene ikke ble reist på det tidspunkt. Bestemmelsene i formannskapsloven av 1837 tyder på at amtsformannskapene nærmest var ment som rådgivende og kontrollerende organer under administrasjonen av amtskommunenes anliggender.

Amtsformannskapene fikk imidlertid etter hvert et mer omfattende arbeidsområde. Det skjedde dels ved en rekke særlover, dels ved amtsformannskapenes egne vedtak. Særlig betydning fikk skatteloven av 15. april 1882 som åpnet adgang til å ligne ut halvdelen av amtsskatten direkte på herredene istedenfor på de faste eiendommer etter matrikkelskylden — en adgang som er videre utvidet ved senere skattelover.

En del forandringer i og tillegg til formannskapslovene av 1837 ble foretatt utover i det 19. århundre, men så vidt en kan se ble heller ikke da spørsmålet drøftet om å la amtskommunen også omfatte bykommunene.

### *Forslaget fra formannskapslovkomiteen av 1898.*

I 1898 satte Indredepartementet ned en komité til revisjon av formannskapslovene. Denne komité avgav innstilling i 1900 og fremsatte bl. a. forslag om at byer som ikke utgjorde eget amt, skulle høre til det amt innen hvis grenser de lå, og at byene skulle være representert i amtstinget. Men i avstemninger i tinget skulle kun representantene fra herredskommunene ta del når det gjaldt saker som bare medførte utgifter for herredene, og i saker som kun medførte utgifter for bykommunene, skulle bare byrepresentantene stemme. Komiteen uttalte i denne forbindelse bl. a.:

«Tanken er derimod i denne Bestemmelse at antyde Begyndelsen til at søge ogsaa Byerne, forsaavidt de ikke udgjør særegne Overøvrighedsdistrikter, institutionelt indordnede i det Interessefellesskab der repræsenteres af

Amtskommunen, inden hvis Omraade Byen ligger. Ligesom med de enkelte, Byerne vedkommende, Bestemmelser i kapitlet om Amtskommunen er Tanken med at optage Bykommunerne i denne § at bidrage til at Bortrydde det Modsætningsforhold, som den tidligere kommunale Lovgivning paa forskjellige Omraader uden tilstrækkelig Grund har etablert mellem Byer og Landbygder. De førstes Indbefatning under hver sit Amt kan selvfølgelig ikke i og for sig medføre nogen reel Virkning for Behandlingen af eller Raadigheden over vedkommende By's kommunale Anliggender udenfor de faa Omraader, hvorpaa f. T. Fællesskab i større eller mindre Udstrækning allerede finder Sted mellem Byer og Herreder inden et Amts Distrikt. Angaaende Foretagelsen og Afgjørelsen paa Amtstinget af disse og lignende Anliggender er de fornødne Forskrifter indtagne i Udkastets 4de Kapitel. Men af Hensyn til den ønskelige Udvikling i Fremtiden har Komiteen fundet allerede her indledningsvis at burde angive Rammen, for hvad Lovudkastet tilsigter i Retning af at samle By- og Landskommunerne — under Befølgelse af Exemplet fra flere fremmede Landes Lovgivninger — i Fællesvirken gennem Amtskommunen og dens Repræsentation Amtsting og Amtsudvalg.

Naar den tidligere Lovgivnings Skille mellom By og Land ogsaa paa dette Omraade borttages, gaar Komiteen nemlig ud fra, at Forholdene av sig selv efterhaanden og ad Overenskomstens Vei vil utvikle sig derhen, at der ikke blot med Hensyn til Fængsler, Sygehuse og Veivæsenet, som tildels Tilfældet f. T., men ogsaa hvor det gjælder større Opgaver paa andre Omraader for den kommunale Virksomhet, organiseres Samarbeide mellom Byer og Landdistrikter — f. Ex. om fælles Arbeidshuse, Børnehjem, høiere Almen- eller Specialskoler, Dampskibs- eller Jernbanekommunikationer eller andre betydningsfulle Foranstaltninger i Næringslivets Interesse.»

Komiteen tok — som det vil ses — ikke sikte på en innordning av byene i fylkeskommunen i samme utstrekning som tilfelle var for herredenes vedkommende. Meningen var i prinsippet å søke fastslått samhörigheten og typiske fellessakers løsning gjennom et fellesorgan, fylkeskommunen, og så skulle utviklingen selv utvide rammen for fylkeskommunens sakområde.

Dette forslag om en viss innordning av byene i amtskommunene ble forelagt de respektive kommunestyre, men fikk liten tilslutning. Ti amtsting uttalte seg mot og pekte bl. a. på byenes og landdistriktenes divergerende interesser som en antok ville føre til at ordningen ville utløse strid og misnøye — eller at byrepresentantenes fremmøte ville bli en tom form. Av herredsstyrene uttalte 120 seg mot ordningen og bare noen få for den. Av de 17 bystyre som kom inn på spørsmålet, erklærte 14 seg mer eller mindre bestemt mot forslaget, og det samme gjorde alle magistrater som drøftet den foreslåtte ordning.

I sin innstilling av 27. februar 1909, jfr. Ot. prp. nr. 16 — 1909, viste Justisdepartementet til de nevnte uttalelser, og fant ikke å kunne ta forslaget opp, fordi departementet ikke fant fyldestgjørende begrunnelse for den praktiske betydning og nytte av forslaget. Denne proposisjon ble imidlertid ikke behandlet av Stortinget.

#### *Uttalelse fra kommunallovkomiteen av 1919.*

I 1919 ble det satt ned en ny kommunallovkomité og i sin innstilling uttalte den følgende om dette spørsmål:

«Komiteen har drøftet nærmere dette siste spørsmål å la fylkets herreder og byer danne en felleskommune. Efter den motstand denne tanke tidligere har møtt (se Ot. prp. nr. 16 for 1909, side 161), har komiteen ikke funnet grunn til å foreslå optat nogen bestemmelse herom så meget mindre som komiteen i sit forslag til lov om kommunelag antar, at det samarbeide, som det i visse saker vil kunne være ønskelig å få etablert mellom by og land, vil kunne fremmes ved opprettelse av spesialkommuner.»

I 1921 fikk vi så nye kommunelover til avløsning av lovene av 1837. Så vidt en kan se ble spørsmålet om byenes eventuelle deltagelse i fylkeskommunen ikke drøftet i den proposisjon som lå til grunn for de nye lover eller under forhandlingene i Stortinget.

Det nevnte spørsmål kan heller ikke ses reist under utarbeidingen og drøftingen av våre någjeldende kommunestyrelover av 10. juni 1938. Derimot har spørsmålet vært berørt nokså hyppig senere, kanskje særlig under drøfting av skatteutjevningens problemet, men også under behandlingen av byutvidingssaker — og spesielt da i forbindelse med det økonomiske oppgjør. Det har vært anført — og utvilsomt med rette — at grunnlaget for landdistriktenes medvirking til byutvidelser ville bli atskillig bedre og oppgjørsspørsmålet både mindre og enklere om fylkeskommunen som part kunne holdes utenfor. Det lot seg uten videre gjøre når både den kommune som avga og den kommune som tok imot var medlemmer av samme felleskommune, i hvert fall dersom medlemsskapet var noenlunde likeverdig.

#### **4. Stillingen i våre naboland.**

I Danmark er ordningen for så vidt den samme som hos oss, som amtskommunen eller amtsrådkretsen bare består av landkommuner. Men amtskommunens anliggender varetas der av et amtsråd på minst 9, høyst 15 valgte medlemmer med amtsmannen som formann og leder av forhandlingene. Valget



av amtsrådets medlemmer foregår ved direkte valg i samband med valg til sognerådene — og foretas av de samme velgere som har stemmerett ved valg av kommunebestyrelsen i sognekommunene.

For Bornholms vedkommende er det dog unntak. Der er byene også med i amtskommunen idet en ikke har villet rive opp det der foreliggende gamle fellesskap mellom byene og landkommunene. Der velges amtsrådets 15 medlemmer dels av kjøpstedenes dels av sognekommunenes kommunale velgere. Det antall medlemmer som skal velges henholdsvis for byene og for landdistriktene fastsettes på grunnlag av folketallet — etter den D'Hondske fordelingsregel. Valgene skjer særskilt for byene og for landdistriktene.

I Sverige har en også kommuner av høyere orden, landstingskommunen, hvis område som regel faller sammen med länet. Landstingskommunen omfatter både landkommunene og byene innen området men byer med en folkemengde på minst 100 000 kan tre ut av felleskommunen. Byene Stockholm, Göteborg og Malmö står således utenfor. Tidligere var grensen lavere og derfor er heller ikke byene Norrköping, Hälsingborg og Gävle med i noen landstingskommune til tross for at de ikke har det folketall som loven nå krever.

Landstingskommunens besluttede organ er landstinget som består av medlemmer valgt ved direkte valg for 4 år av gangen. Ved valget deles landstingsområdet opp i valgkretser. Byer med over 15 000 innbyggere danner egen valgkrets, byer under denne grense danner valgkrets sammen med en eller flere andre byer, eller i visse tilfelle sammen med et landdistrikt. I hver valgkrets velges et landstingsmedlem uansett kretsens folkemengde. Utover dette velges det et medlem for hvert 5 000 innbyggere. Stemmerett har alle som er stemmeberettiget ved kommunevalg. Landstinget kommer sammen ordinært en gang i året. Det velger et «förvaltningsutskott» som setter i verk landstingets vedtak og representerer dette mellom landstingets møter. De fleste landstingskommuner har ansatt direktører som sammen med «förvaltningsutskottet» har overoppsynet med landstingskommunens virksomhet. Dessuten har landstingskommunene en rekke andre tjenestemenn.

Landshövdingen har rett til å være til stede under landstingets møter og delta i forhandlingene, men han har ikke stemmerett. I de første år etter 1862 da landstingsordningen ble etablert, var han selvskreven leder av landstinget. Nå er det landstinget selv som velger sin formann.

Etter landstingsloven av 20. juni 1924 skal landstingskommunen rådslå og treffe beslutning om felles anliggender som angår jordbruk og andre næringsveger, samferdselen, helse- og sykehusvesenet, skolevesenet og den alminnelige ro og orden m. m., i den utstrekning disse oppgaver ikke er tillagt en statlig myndighet. Dessuten er landstinget i en rekke særlover gitt spesielle oppgaver som f. eks. myndigheten til sammen med bystyrene i de byer som står utenfor landstingskommunen å velge representanter til Riksdagens første kammer.

Den vesentligste del av landstingskommunenes virksomhet gjelder tiltak på helsevesenets område. I 1947 utgjorde således utgiftene til helsevesenet — til sykehus, tuberkulose og epidemisk syke, sinnssyke, jordmødre, folketannrøkt m. m. — over 80 % av landstingskommunenes samlede utgifter på vel 350 mill. kroner. Ved siden av dette har landstingene store utgifter til skolevesenet, til folkehøgskoler og yrkesskoler, særlig jordbrukskoler. Dessuten yter landstingskommunene bidrag til forsorg, barnevern, folkepensjon m. m.

Landstingskommunene dekker sine utgifter ved direkte skatteutskrivning på de skattytere innen området som betaler alminnelig kommuneskatt. Det er adgang til å fastsette forskjellige skattesatser for de forskjellige deler av länet dersom et tiltak bare er til gagn for enkelte primærkommuner. Innbetalingen av skatten skjer gjennom statens tjenestemenn.

Finland har ikke overordnede kommuner. Visse felleskommunale oppgaver løses der ved interkommunalt samarbeid, se kapitel X hvor dette er nærmere behandlet.

## B. Prinsipielle betraktninger om byenes forhold til fylkeskommunen.

Det fylkeskommunale samarbeid, om oppgaver som går ut over de primærkommunale grenser, har vi som nevnt i dag bare for herredskommunene. Bykommunene er ikke med. Det fins heller ikke noen felleskommune i byplanet. Byene ligger geografisk så atskilt at det ikke er noe behov for det. De har sine organiske forbindelser ikke til hverandre, men til sine omliggende landdistrikter. En savner imidlertid i vårt kommunesystem et koordinerende funksjonsorgan til sikring og utvikling av denne organiske forbindelse mellom byen og landdistriktet. En annen sak er det at så vel byene som herredene har frivillige hjelpeorganer i landsplanet, således Norges Byforbund og Norges Herredsforbund.

Byen og dens omliggende distrikter har sterke felles interesser både næringsmessig, økonomisk og kulturelt. De er gjensidig avhengig av hverandre. Det kan være et større og betydeligere interessefellesskap mellom byen og dens oppland, enn mellom forskjellige herredskommuner som hører til samme fylkeskommune, men som ligger langt fra hverandre og ikke har direkte gjensidig forbindelse.

Grunnlaget for byen, dens kommunale status, er dens oppland. For hele dette strøk er den felleseie. Byen er sterkt avhengig av opplandets økonomiske virksomhet og i alle fall sterkt interessert i at forholdene legges til rette for den rikeste utvikling i bygdene omkring. Opplandet er på sin side avhengig av byen og interessert i at den dimensjoneres og administreres slik at den dekker distriktets behov.

Dette gjensidige avhengighetsforhold mellom byen og landdistriktet har alltid eksistert, men det har skiftet karakter ned gjennom tidene. Tidligere var noen næringer spesifikke for byen, andre for landdistriktet. Byen og landdistriktet ble dermed mer eller mindre fremmede for hverandres problemer og dette hitførte skadevirkninger på mange vis. Økonomisk gikk det sterkest ut over landdistriktene. Byene hadde handelen og som følge derav kom etter hvert også arbeidskapitalen til å samle seg fortrinnsvis der. Bygdene savnet dette grunnlag og hadde vel heller ikke den samme forståelse av kapitalens nødvendighet for produksjonen. Dette ga motsetningsforholdet mellom pengeusholdning og en voksende industrialisering i byene og en langsommere utvikling i landdistriktene hvor naturalhusholdning ennå var fremherskende.

Med opphevelsen av handelsprivilegiene, industriens større mobilitet, kommunikasjonenes sterke utvikling og sentrumsdannelsene i landdistriktene, er etter hvert det gamle skarpe nærings skillet mellom byen og landdistriktet falt bort. Det er nok næringer som fremdeles spesielt forbindes med byen, og først og fremst landbruksnæringen er jo en spesifikk bygdenæring. Men overgangen til pengeusholdning har medført at vårt jordbruk i betydelig utstrekning er blitt et handelsjordbruk som søker sitt fornemste avsetningsmarked i byene.

Tidligere spesifikke bynæringer som handel, industri og visse håndverk er ikke lenger stedbundne til byene. En kan derfor ikke lenger si at bybefolkningen og landbefolkningen står så fremmede for hverandres næringer som før. Det tiltagende samkvem har gjort at de heller ikke lenger står fremmede for hverandres øvrige problemer.

Stort sett synes den alminnelige oppfatning nå å være blitt den at byen og landdistriktet er nødvendige i én og samme funksjon og at dette gjensidige avhengighetsforhold blir sterkere etter hvert som samfunnet utvikler seg og reservene tas i bruk. Overalt synes nå også den oppfatning å ha slått igjennom at byen og landdistriktet bare kan utvikles godt når de virker i full harmoni og den gamle vaktstilling by og land imellom opphører.

Når det gjelder forholdet mellom byene og landdistriktene har vår kommunalordning ikke fulgt med i utviklingen. Herredenes fellesorgan — fylkeskommunen — er særlig i den senere tid blitt utbygget så kommuner som ellers kan stå hverandre forholdsvis fjernt, nå er med på å yte hverandre gjensidig støtte. Byene hvis avhengighet av opplandet etter hvert er blitt mer utpreget, har derimot intet organisk fellesskap med dette. Det foreligger her et misforhold som sikkert er en viktig årsak til at det gamle spenningsforholdet mellom land og by på mange måter fremdeles består.

Byene som primærkommuner har til forvaltning også fellesoppgaver for seg og for et større eller mindre landdistrikt med ubestemte grenser. En forsvarlig ivaretagelse av disse fellesoppgaver vil være bedre sikret når det også kommunalt er sammenheng mellom byen og landdistriktet.

Det er også en rekke oppgaver som de fleste byer er for små til å løse alene, oppgaver som kan finne den mest rasjonelle løsning ved samarbeid mellom byen og landdistriktet omkring. I stadig sterkere grad vil det kreves omhyggeligere planlegging med fullt oversyn slik at unødige dobbeltinvesteringer unngås og alle rasjonaliseringsmuligheter utnyttes. Etter hvert som utviklingen skrider fram og for å påskynde den, vil en derfor måtte løfte flere og flere av de samfunnsøkonomisk større saker ut av det primær-kommunale plan og løse dem i sammenheng over større lokale enheter. Men den ordning vi har i dag med skarpt og praktisk talt fullstendig adskilt forvaltning i by og herred stiller byene utenfor dette fellesskap. Det hindrer en harmonisk og rik utvikling. Den begrunnelse en foran har pekt på for fylkeskommunene, at en rekke oppgaver krever større enheter enn den enkelte primærkommune for å få en god økonomisk løsning, fører logisk til at også byene må bringes med i fellesskapet.

Komiteen er ut fra disse betraktninger kommet til den oppfatning at det bør finnes fram til et nytt forhold mellom byen og landdistriktet.

Det oppstår da spørsmål om det bør etableres et nytt organ, et nytt sett sekundær-

kommuner. Dette kunne tenkes som regionkommuner i likhet med det svenske forslag eller som en slags høyere kommunal enhet for byen og fylkeskommunen. Komiteen finner imidlertid ikke å kunne anbefale en slik løsning, som vil bli komplisert og vanskelig å gjennomføre. I den nåværende fylkeskommune har en et organ som er innarbeidet og med de skritt som det kan være aktuelt å ta, anser en det ikke hensiktsmessig å gå utenfor denne rammen.

I komiteen er det imidlertid forskjellige vurderinger når det gjelder spørsmålet hvor langt det er tilrådelig å gå i dag med å bygge ut et organisk fellesskap mellom byene og fylkeskommunen. Etter prøving av de forskjellige forhold er komiteen kommet til at det må bli å velge mellom følgende alternativer:

1. Byenes opptakelse i fylkeskommunen og dannelse av en utvidet fylkeskommune.
2. Et utvidet og lovfestet interkommunalt samarbeid i fylkesplanet mellom byene og fylkeskommunen, bl. a. gjennom et fast samarbeidsråd.

Komiteens flertall, Schei, Broch, Vogt, Marthinussen, Halmrast og Hernæs, mener at målet ubetinget må være at byene blir med i felleskommuner på samme måte som herredskommunene i dag er med i fylkeskommunene. Flertallet mener at det er på denne måte en fullt ut vil kunne få utnyttet forståelsen av den gjensidige avhengighet. En kan derved få fjernet årsakene til skadelig konkurranse om skattefundamenter og komme vekk fra mer snevert, lokalt bestemte disposisjoner. En vil kunne få sikret en planlegging i den fulle sammenheng og en rasjonell løsning av oppgaver som går ut over den enkelte kommunes grenser, og også av andre oppgaver hvor et samarbeid vil gi rasjonaliseringsgevinst. Et felles organ, hvor de enkelte interesser kan brytes og samordnes, vil også kunne skape det nødvendige psykologiske og økonomiske grunnlag for samhold og samvirke om de saker som har så utpreget interesse for den felles utvikling at de bør løftes ut av det primærkommunale plan.

Ved hel oppgang i felleskommunen vil en også best kunne bevare og sikre det kommunale selvstyres idé ved at en da opprettholder enheten i bevilgnings- og beskatningsmyndigheten.

Komiteens utgangspunkt er som nevnt at de primærkommunale funksjoner fortsatt skal dominere vår kommunalordning. Koordinasjonsorganet skal være et supplement nettopp for å bevare det lokale selvstyre og til bruk

der hvor oppgavene er både typiske og aktuelle for større områder. Komiteen finner det derfor nødvendig i denne forbindelse å understreke på ny at en fylkeskommunes sakområde må være begrenset til slike utvilsomme fellesoppgaver. Det er riktignok slik at også fylkeskommunenes oppgaver er negativt avgrenset, det er nødvendig for at det skal være et kommunalt selvstyre med adgang til lokalt initiativ. Men en må samtidig være merksam på den nevnte begrensning i forholdet til primærkommunene, spesielt i forbindelse med byenes opptakelse i fylkeskommunen.

Som nevnt er formålet å grunnfeste og utvikle den alminnelige forståelse av samhörighet. Men dette antas med hell bare å kunne skje når oppgaveområdet er begrenset til utvilsomme og betydelige fellesinteresser. Komiteen vil derfor også advare mot å trekke det mer alminnelige utjevningsspørsmål inn i forholdet. For så vidt det ikke gjelder en utjevning som er et naturlig resultat av næringsenes utbygging og spredning, og en utjevning av rene tilfeldigheter (epidemier o.s.v.), mener komiteen at utjevningen bør finne sted i statsplanet.

Byenes opptakelse i fylkeskommunene betyr imidlertid på mange måter en helt revolusjonerende endring i de tilvante former for kommunal forvaltning. Spesielt for bykommunene vil det medføre store endringer når deres virksomhet skal tilpasses deltakelsen i en fylkeskommune. Men også fylkeskommunens virkeformer må tilpasses de krav som et utvidet medlemskap stiller. En rekke konkrete, praktiske og økonomiske spørsmål må løses ved byenes opptakelse i fylkeskommunen.

Naturlig nok er derfor også spørsmålet reist om det ikke ville være riktigst å gjennomføre byenes opptakelse i fylkeskommunen gradvis. En hel opptakelse ville sikre den utvidede felleskommunen i likhet med den nåværende et negativt avgrenset sakområde, som er et kriterium for det kommunale selvstyre. På den andre siden er det vanskelig nå å gjøre seg opp noen bestemt mening om hvordan en hel opptakelse vil virke, spesielt økonomisk. Det kan derfor være spørsmål om å begynne med å etablere fellesskapet bare på enkelte områder og at bykommunene ikke er med — ialfall ikke ved lov blir bundet til å være med — i saker som ikke ved lov allerede er lagt til fylkeskommunen. Flertallet finner det derfor nødvendig å foreta en nærmere vurdering av forholdene ut fra dette utgangspunkt.

Komiteens mindretall, Havig og Anger, mener at det ikke er tilrådelig å ta

større skritt enn at en til enhver tid kan overskue konsekvensene og at det er en sterk risiko til stede for at byene hvis de skal gå inn i fylkeskommunen vil bli bundet så sterkt i sine disposisjoner og så hemmet økonomisk, at de ikke vil være i stand til å løse sine fellesnevneroppgaver som før. Mindretallet mener også at før en eventuell opptakelse av byene i fylkeskommunen bør hele problemkomplekset med fylkeskommunenes organisatoriske oppbygging og forvaltningsområde og den forskjellige lovgivning for by og herred bli tatt opp så disse forhold kan tilpasses et slikt utvidet medlemsskap. Mindretallet finner at en utbygging av bestemmelsene om interkommunalt samarbeid i fylkesplanet bl. a. også med et fast lovbestemt samarbeidsråd i dag vil gi et tilstrekkelig grunnlag til å koordinere byenes og landdistriktenes interesser. Mindretallet viser for øvrig til sin særuttalelse under punkt E.

Under henvisning til denne må mindretallet også reservere seg overfor komiteens vurderinger og slutninger når det gjelder den etterfølgende gjennomgåelse av den fylkeskommunale virksomhet i dag, forslaget til fellesoppgaver og spørsmålet om hvilke byer som skal være med i en utvidet fylkeskommune. Forutsatt at byenes opptakelse i fylkeskommunene skal gjennomføres er mindretallet stort sett enig i de betraktninger og forslag som komiteen har gjort når det gjelder en slik utvidet fylkeskommunes budsjett og regnskaper, fylkesskattens fordeling og lovendringer.

### C. Den fylkeskommunale virksomhet i dag.

Til nærmere bedømmelse av spørsmålet i hvilken utstrekning byene bør trekkes inn i det fylkeskommunale samarbeid, har komiteen funnet det nødvendig å gjennomgå den fylkeskommunale virksomhet i alle våre fylker og sammenholde med den tilsvarende virksomhet og lovgivning i byene. En gjengir i det følgende hovedinntrykkene av denne gjennomgåelse, og nytter den rekkefølge som kommunebudsjettene gir anvisning på.

#### Kapitel I.

Det gjelder regnskapstekniske forhold — dekning av underskudd, disponering av overskudd og er for så vidt uten betydning for undersøkelsen. Men det er å merke at ved et delvis samarbeid mellom byene og fylkeskommunen vil overskudd (besparelse) ikke uten videre kunne disponeres for felleskassen, og underskudd (overskridelse) vil heller ikke uten videre kunne dekkes

av denne kasse. Enten må det holdes særskilt kasse for fellesskapet, eller så må overskudd eller underskudd på de poster som vedkommer samarbeidet, ved regnskapsårets slutt føres over til neste regnskap som ubrukt bevilgning, eventuelt udekket forskudd for vedkommende tiltak.

#### Kapitel II.

##### Sentraladministrasjonen.

Her føres utgiftene vedkommende den del av fylkesadministrasjonen som dekkes av fylkeskassen. Det er særlig utgifter vedkommende regnskapsvesenet, idet staten ellers stort sett dekker disse utgifter. En viser ellers til merknader til slutt vedkommende kapitel XIV hvor det føres visse felles administrasjonsutgifter som gjelder by og land.

#### Kapitel III.

##### Politi og rettsvesen.

Etter lov nr. 3 av 15. juni 1878 er fylkeskommunen pålagt å utrede tilskudd til avlønning av lensmennene, og kommunene plikter å svare tilskudd til politiutgifter etter bestemmelser i lov nr. 3 av 13. mars 1936. En viser til kapitel VII 2 c i denne innstilling: Forskjell i lovgivninger mellom by- og herredskommuner. Under dette budsjettkapitel faller også utgifter vedkommende fengselsvesen og overformynderirevisjon, lovbundne på forskjellig vis for herred og by. I den utstrekning staten ikke dekker utgiftene til disse utpregede sikringstiltak, kunne det synes naturlig å stille herred og by likt og utrede utgiftene av en felleskasse. Nå tynger sikringstiltakene byen økonomisk betydelig sterkere enn herredet. Lensmannsordningen gjelder imidlertid bare landdistriktene, ladestedene og to mindre kjøpsteder. Politiutgiftene er pålagt de tettbebygde strøk uten at det prinsipielt skjelves mellom by- og herredskommune. Det dreier seg her om tilskudd fra kommunene til staten og forholdet faller for så vidt kanskje utenfor komiteens mandat. Spørsmålet er ellers lite i den foreliggende forbindelse og kan neppe tas særlig til inntekt for den ene eller den andre løsning.

Kapitel IV som står blankt i fylkesbudsjettene omhandler kirker i primærkommunenes budsjetter. I den utstrekning utgifter under dette kapitel ikke dekkes av staten (bidrag til prestelønningene) er de ved lov pålagt primærkommunene.

#### Kapitel V. Skolen.

Ordning av folkeskolen må prinsipielt anses som en statsoppgave. Når staten likevel

har gitt primærkommunene ganske stor myndighet til å ordne skolevesenet etter forholdene på stedet, antas det å være gjort ut fra ønsket om å stimulere befolkningen til interesse og omsorg for skolen, og det under et økonomisk betryggende ansvar. Som ordningen nå er blitt faller lønnsutgiftene til lærerne stort sett som for prestene. De bæres av staten og primærkommunene. Når det gjelder utgiftene til skolehus, inventar og læremidler, har en for byene den ordning at disse utgifter i sin helhet faller på kommunen. I landområdene er det her instituert et samordnende fylkeskommunalt organ, fylkesskolestyret og det er i loven pålagt fylkeskommunen å svare nærmere bestemte ytelser til de nevnte formål. Hensikten med dette antas å være at alle kommuner innen fylkeskommunen uansett økonomisk evne skal sikres et nærmere normert minimum.

Når det gjelder folkeskolen, opererer landskoleloven med de minste enheter vår kommunallovgivning kjenner, skolekretsene. Det skal være en skole i hver krets, og det er så langt fra tale om fellesskoler over kommunegrensene. Fellesskapet gjelder som nevnt bare i noen grad utgiftene nå (over fylkeskommunen) og en viss minimumsnorm (fastsatt i loven). Rasjonaliseringsomsyn har skoleloven ikke spesielt hatt for øyet. Snarere må en vel si at loven med sine bestemmelser om kretsgrensene og om foreldrenes rett til å kreve at barnet skal undervises i sin krets motvirker slike hensyn. En kan følgelig ikke uten endring av skoleloven oppnå fordeler av denne art gjennom bundet samarbeid i den ene eller den annen form over fylkeskommunen mellom by og herred.

Men ikke minst etter at staten nå i prinsippet har fastslått at lærerlønningene skal være ens over hele landet, og utviklingen har ført med seg krav til høy utstyrsmessig standard ved folkeskolene overalt, synes det lite naturlig at den gjensidige sikkerhet for den felles høye standard for grunnskolenes tekniske utstyr bare skal eksistere herredskommunene imellom. Den synes naturlig å burde omfatte hele det sammenhørende distrikt uten hensyn til kommunal status og må gjelde både rettigheter og plikter. Noe annet er det at skolelovens sikringssatser når det gjelder finansieringen av skolebygg etter sin hensikt ikke blir tilfredsstillende uten å settes i et visst forhold til skolens elevtall og graden av skoleverkets konsentrasjon i kommunen. Men dette er et spørsmål som ikke hører under denne komite.

En slik felles sikring ved by- og herredskommunene av grunnskolenes utstyr antas i særlig grad å ville utvikle følelsen av å høre

sammen, og i en viss grad må en kunne regne med at den vil motvirke uheldige disposisjoner i grensestrøkene mellom by og land selv om kretsordningen er der.

På samme vis antas det å tjene skoleverkets utbygging at den distriktsvise tilsynsvirksomhet med skolens utstyr blir koordinert i et felleskommunalt organ for by- og herredskommunene, f.eks. et utvidet fylkesskolestyre, som da måtte ha dette styres administrative funksjoner etter §§ 63 og 64 i lov om folkeskolen på landet. Derved fikk en større sikkerhet for at tilskuddene ble gitt etter det faktiske behov og en fikk bedre utnyttet det største erfaringsmateriale.

Mangler ved den nåværende ordning kommer særlig tydelig fram når det gjelder spørsmålet om byggetillatelse. Fylkesskolestyrets innstilling svekkes ved at det ikke etter loven er tillagt kompetanse når det gjelder byskolen.

Når det gjelder filmarkiv, kontor for yrkesrettledning og andre undersøkelser som krever et apparat som den enkelte kommune ikke kan holde, er det en mangel at by og land ikke hører sammen.

Yrkes- og fagskoleverket er mer sammensatt. Det hviler i liten utstrekning på lov, men har utviklet seg i umiddelbart tilknytning til de mest utpregede næringer i de forskjellige strøk. Landområdene har lagt hovedvekten på opplæring i jordbruk og hagebruk, husflid og husstell, i noen utstrekning og spesielt i den senere tid på opplæring i håndverk og industri. Disse skoler drives for den vesentlige del av fylkeskommunene. Bykommunene på sin side har lagt størst vekt på skoler til opplæring i handel, håndverk, industri, husstell og i maritime fag.

Felles for så godt som alle disse skolene er at de er kostbare i anlegg og både anleggsutgiftene, kravet til skolekvalitet og driftsutgiftene tilsier en dimensjonering som gjennomgående krever et stort elevoppland. Staten har ved bidragstilsagn sterkt tilskyndet til utbygging av dette skoleverket, og i forbindelse med bidragene stilt visse minimumskrav.

Det har over hele landet vært forståelse for nødvendigheten av fag- og yrkesopplæring, og et betydelig skoleverk er reist. Men det har også omtrent over alt vært stor kamp om hvor den enkelte skole skulle plasseres, og den ting at en ikke fritt har kunnet se utover grensene for by og land, har ført til en rekke plasseringer som kanskje er mindre vel begrunnet objektivt sett, og som både kan avgrense søkningen til skolen og sette ned dens kvalitet. At byen og fylkeskommu-

nen har hver sine og helt adskilte skoler, antas også å medføre at mulighetene ikke blir de samme for alle skolesøkende fra distriktet. Det synes direkte uheldig, og følgen blir vel ellers at kjennskapet til og respekten for hverandres næringer ikke blir så utviklet som ønskelig kunne være. Dertil kommer at utgiftene for elevene fra de forskjellige strøk blir ulike.

I en viss utstrekning er disse ulemper avhjulpet ved frivillige avtaler og yrkesskoleloven regulerer i betydelig grad på sitt felt.

Komiteen ser det slik at det både kan oppnås bedring i kvalitet og sparing i anleggs- og driftsutgifter ved at alminnelige og omfattende yrkes- og fagskoler i de store næringer i distriktet blir organisert og drevet i et større fellesplan uten hinder av grensene mellom by og land. Den antar også at saken etter sin art må ligge til et felleskommunalt organ som fritt vurderer og avgjør etter hovedmotivene for vårt kommunale selvstyre. Og som et naturlig område synes fylket (byene og herredskommunene) stort sett å peke seg ut.

Det bør imidlertid av prinsipielle grunner ikke være noe til hinder for at den enkelte kommune får høve til for egen regning selv å løse spesielle oppgaver på dette felt når en bare har sikkerhet for at den også medvirker til fellesplanens gjennomføring.

Foruten de nevnte skolearter støtter eller driver fylkeskommunene fylkes-, ungdoms- og folkehøgskoler som alle ligger i noenlunde samme plan. Disse almen-dannende skoler søkes i dag mest av landsungdommen og kan vel til en viss grad sies å erstatte framhaldsskolen og realskolen som denne ungdom gjennomgående ikke har det samme høve til å søke som byungdommen. Men ikke minst på grunn av disse skolers særlige karakterpregende oppgave kunne det være ønskelig med bredere oppslutning om dem. Med de store statsbidrag som ytes til driften av disse skoler (5/6) spiller imidlertid ikke utgiftsspørsmålet noen stor rolle for distriktet.

De høgre almen-dannende skoler (realskole og gymnas) har hittil gjennomgående ikke vært ansett som objekt for fylkeskommunal drift. Til de statsdrevne skoler i byene har vedkommende bykommune visse utgifter til driften og utgiftene til skolebygg (anlegg og vedlikehold). Ellers har byene og enkelte herredskommuner sine egne skoler med eller uten statsbidrag. Hertil kommer så landsgymnasene (med realskoler) som drives av staten, men hvor vertskommunen til dels bærer betydelige anleggs- og vedlikeholdsutgifter.

Det kan muligens sies at de kommuner som

påtar seg å holde kommunale skoler, belastes uforholdsmessig. For å oppnå statsbidrag må skolene forplikte seg til å ta imot utenbys (bygds) elever i et visst antall for ordinære skolepenger som langt fra dekker netto driftsutgifter — enn si kapitalutgifter. Meget kunne tale for at disse skoler som er kostbare og må ha høy kvalitet, ble samordnet i et felleskommunalt organ for by og land. Men søkningen til realskolen og gymnasiet er så ulike fordelt fra by og tettbebyggelse på den ene siden og de egentlige landdistrikter på den andre at den almeninteresse som må kreves ved tvungent samarbeid over fylkeskommunen neppe er til stede. Vanskelighetene forsterkes ellers ved at staten gjennom landsgymnasene kan sies på et vis å ha løst i statsplanet spørsmålet for de utpregede landdistrikter. Endelig forutsetter en løsning over fylkeskommunen enten lovbud eller vedtak av fylkestinget om å ta hånd om det høgre skoleverk.

Kommunalt samarbeid på dette felt bør kanskje gjennomføres på frivillig grunnlag og geografisk uten nødvendig forbindelse med fylkesgrenser.

Under kapitel V i fylkesbudsjettet føres også utgiftene vedkommende særundervisning av døve, blinde, åndssvake og vanføre (lov 4. juni 1915 og lov 19. juni 1936). Her er forholdet at fylkeskommunen plikter å betale utgiftene ved særundervisning av de blinde, døve og åndssvake mot 1/3 refusjon av herredskommunene. Byene bærer sine egne utgifter. Når det gjelder særundervisningen av de vanføre yter staten 4/10 — i visse tilfelle opptil 8/10 av utgiftene både til fylkeskommunene og til bykommunene.

Etter sin art synes disse særforanstaltninger nærmest å være oppgaver for staten, men skal oppgavene ligge til kommunene, synes det naturlig å markere solidaritet gjennom felles regler og ensartet utgiftsdekning for by og herred.

I forbindelse med folkeskolen er det en detalj til slutt i fylkesbudsjettet under kapitel V. Det gjelder vikarkassen for lærerne. Til den svarer staten 2/10 av utgiftene, mens resten etter § 40 i landsfolkeskoleloven faller på herred, lærere og fylkeskommune. Den tilsvarende bestemmelse i byfolkeskoleloven er inntatt i § 12, punkt 6. Her er imidlertid kun bestemt at staten yter et lignende tilskudd som til fylkeskommunen, 2/10. Det ville formentlig være i den beste overensstemmelse med forsikringsformålet at vikarkassen ble felles for landet og byen, og de ensartede lønnsforhold som er gjennomført trekker i samme retning. Men spørsmå-

let er ikke av de store, og det kan være forhold som taler for at kontrollen blir bedre med oppdeling som nå. En nevner ellers i denne forbindelse at spørsmålet har vært oppe senest i 1950 om ikke lærerne burde komme inn under reglene i statstjenestemannsloven. I så fall ville vikarkassene falle bort.

Kapitel VI som i kommunebudsjettene omhandler forsorgsutgifter, vedkommer ikke fylkeskassen.

Kapitel VII, Sosialtrygd og barnevern antas også uten særlig interesse i denne forbindelse. Utgiftene faller i det alt vesentlige naturlig i det primærkommunale plan. Gamlehjem og barnehjem vil en formentlig vanskelig kunne bygge og drive ved fylkeskommunene uten å fornekte det kommunale selvstyres grunntanker.

#### Kapitel VIII. Helsevern.

Etter lov av 26. juli 1912 skal en fylkeslege ha det overordnede tilsyn med helsestellet i herredskommunene og i de bykommuner som ikke har stadsfysikus. Det er Oslo, Bergen og ni andre kommuner som nå har stadsfysikus. I de andre byer som ikke er lagt under distriktslegeområder (23) er det stadsleger som står i samme underordningsforhold til fylkeslegen som distriktslegene. Lønnen til fylkeslegen dekkes med 1/2 av staten og 1/2 av vedkommende fylkeskommune, eventuelt med forholdsmessig refusjon fra bykommuner. Lønnen til stadsfysikus dekkes med 1/2 av staten og 1/2 av bykommunen, jfr. lovens § 4. Stadslegens grunnlønn utredes med 2/3 av bykommunen og 1/3 av staten som dertil helt dekker alderstilleggene (lovens § 3). Distriktslegenes faste lønn utredes helt av staten.

Bli byene med i fylkeskommunen, kan det være naturlig at den utvidede fylkeskommune dekker en del av utgiftene ved det overordnede tilsyn som stadsfysikus har i byene, svarende til fylkeskommunens andel av fylkeslegens lønn. Men i all fall synes det ubillig at de byer som har stadsleger skal bidra til disse legers lønn, når herredskommunene er fri for lønnsutgifter til distriktslegene. Å få etablert en hel nyordning når det gjelder statens og kommunenes bidrag til det offentlige legevesen antar en vil falle vanskelig i forbindelse med komiteens oppdrag. Det måtte formentlig skje ved en omlegging av systemet, og komiteen anser seg ikke kompetent til å behandle dette spørsmål. Men ut fra alminnelige betraktninger om den rent administrative side ved legefóretningene og med-

disinalvesenet kunne en finne det naturlig at fylkeslegen var den overordnede instans for alle offentlige leger i fylket og dets byer. En antar ellers ikke at den nåværende administrative ordning er til hinder for samkjóring i en utvidet fylkeskommune om andre helse-spørsmål, således om den lovmessige behandling av tuberkulose, sinnssyke osv.

Utgiftene ved forpleiningen av de sinnssyke (lov av 5. juni 1925) og av de tuberkulose (lov av 8. mai 1900) synes etter sin art nærmest å være en oppgave for staten. Forholdet er imidlertid nå at oppgaven påhviler fylkeskommunen for pasienter fra landdistriktet — og byen for pasienter derfra. I begge tilfelle yter staten 4/10 refusjon av utgiftene, og det er den samme teoretiske mulighet for begge til å få refusjon etter høyere satser.

Utgiftene til de nevnte formål tynger budsjettene sterkt, men tildels meget ujevnt både i byene og i landdistriktet. Særlig gjelder dette sinnssykeutgiftene som i enkelte fylker netto ligger på mer enn 20 pst. av vedkommende fylkeskommunes samlede utligninger for året.

Komiteen kan ikke se annet enn at en i disse forhold vil oppnå den største sikkerhet både for konstatering av sykdommen og for en god forpleining ved å frigjøre disse utgifter fra den direkte forbindelse med den enkelte kommunes økonomi m.v. og mener at en må hitføre den betryggelse som ligger i den størst mulige gjensidige sikringstjeneste gjennom kommunene — om en ikke overfører det hele til staten. En bør da i allfall se landdistriktet og byen under ett. Etter den sist tilgjengelige statistikk vil det heller ikke på dette vis finne sted overføring av utgifter fra det ene sett primærkommuner til det andre, ettersom sykdomstilfellene faller noenlunde forholdsmessig på byene og landdistriktet. I så fall synes oppgaven å burde tillegges et organ som fylkesvis omfatter by og land. Noe annet er det at reglene for fylkesskattens fordeling kan medføre en forskyvning.

For behandlingen av epileptikere og åndssvake gjelder stort sett de samme regler som for de sinnssyke og de tuberkulose — og etter komiteens mening de samme synsmåter.

Om en ikke hadde hatt den foreliggende forskjell i kommunelovene, synes det ikke å ha vært noen grunn til de ulike bestemmelser og i det hele den oppdeling som en nå har på de her nevnte medisinalområder.

Når det gjelder foranstaltninger til bekjempelse av farlige epidemiske eller smittsomme sykdommer skal utgiftene for herredenes vedkommende dek-

kes av fylkeskommunen, mens den enkelte bykommune bærer sine egne utgifter, jfr. lov av 16. mai 1860 § 15. Med det forholdsvis livlige samkvem vi nå har mellom distriktene, synes de sikringstiltak som må treffes å ha så stor alminnelig interesse at det må være logisk å bygge sikringsrådgjerdene ut under full gjensidig medvirkning. Komiteen finner det derfor rimelig at alle slike utgifter innen fylket — ved tiltak som fylkeskommunen godkjenner — bør bæres av landdistriktene og byene i fylket i fellesskap, forholdsmessig over et fylkeskommunalt fellesorgan.

Som nevnt foran skal etter lov av 19. juni 1936 utgiftene ved særundervisning av v a n f ø r e dekkes av fylkeskommunen for herredenes vedkommende. Den samme lov har tilsvarende bestemmelser for utgifter til legebehandling og utdanning til selvhjelp m.v. for ubemidlede vanføre og for utgifter til proteser. Også for disse utgifter yter staten 4/10 refusjon til fylkes- eller bykommunen og refusjonssatsen kan etter loven forhøyes til 8/10. Heller ikke her skulle det være noen grunn til å opprettholde noen forskjell mellom by og land.

Også når det gjelder j o r d m ø d r e n e kan det være spørsmål om endrede regler. Nå er forholdet at staten treffer bestemmelse om de offentlige distriktene. I landdistriktene er det fylkesmannen som tilsetter jordmødre, mens jordmødrene i bydistriktene ansettes av vedkommende formannskap. Staten yter tilskudd til jordmødrenes lønn etter de samme satser for by og herred, jfr. lov nr. 2 av 19. desember 1898, men for landdistriktenes vedkommende utredes også en større del av lønnen av fylkeskommunen. Her har en etter komiteens mening ikke det samme grunnlag for samordning som når det gjelder helsevesenet ellers, vesentlig fordi det er staten som fastlegger distriktene. Men med den tiltakende tendens en har til å legge fødende inn på sykehus, synes det rimelig at en ville oppnå en bedre distriktsarrangering dersom en lot en utvidet fylkeskommune også bidra til avlønning av de offentlige jordmødre i byene på samme måte som i landdistriktet.

Når det er spørsmål om utvidet samarbeid mellom herredskommuner og bykommuner, trenger s y k e h u s s p ø r s m å l e t seg på som noe av det viktigste.

Direkte lovbud om at kommunene skal opprette og drive sykehus har vi ikke, men indirekte foreligger påbudet — i allfall for så vidt angår sinnssykehus, tuberkulosehjem og epidemilasaretter.

De store avstander i landet med tildels meget vanskelige kommunikasjonsforhold synes å kreve spredning av sykehusene. Men unø-

dig stor spredning gir økte utgifter i anlegg, og hvis det også resulterer i lite hensiktsmessige størrelser, kanskje overdimensjonering, får en dertil unødig store driftsutgifter. Til dette kommer så at små enheter gjerne er en fare for kvaliteten, både fordi de har vanskelig for å holde tilstrekkelig allsidig kvalifisert betjening, og fordi de har liten evne til å konkurrere om de beste krefter innen vedkommende spesialitet. Hensynet både til kvalitet og økonomi gjør det etter komiteens mening i høy grad ønskelig å samordne sykehusdriften for by og land — i allfall innen det enkelte fylke i en felles plan. En er klar over at meget kan synes låst fast ved den sykehusreisning som vi alt har fått. Den har allerede bundet så meget kapital at distriktene, både by og land, kan ha vanskelig for å legge om. Men det synes utvilsomt at vanskelighetene med en omlegging, som vel må komme, i allfall ikke blir mindre ettersom tiden går og kapital bindes. Og ennå synes det jevnt over å være muligheter for annen god utnytting av anlegg som ikke rasjonelt måtte kunne bygges inn i de fremtidige sykehusplaner.

En ordning som nevnt vil naturlig lede til ens pris på samme sykehus for alle pasienter fra fylket, enten de hører hjemme i landdistriktet eller i byen. Det vil representere en viss økonomisk lettelse for bypasientene eller trygdekassene der ettersom sykehusutgiftene gjennomgående er størst i byene. Men dette forhold antas å ha liten betydning, særlig når en ser det i sammenheng med de verdier som en slik samordning direkte og indirekte antas å ville tilføre alle vedkommende. Ordinært forutsettes da kurpengene å gi faktisk driftsbalanse, men ikke mer. Som forholdene er i dag, føres en stor del av driftsutgiftene direkte over i beskatningen, og da driftsunderskuddene formentlig er størst ved sykehus som ligger i byene, vil en overføring av disse underskudd til dekning av en felleskommune antakelig i en viss utstrekning kunne medføre en avlastning av vedkommende bykommune. Men dette må ses som et forbigående forhold, som en ikke finner å kunne legge særlig vekt på.

De epidemilasaretter som finnes og som anses nødvendige i slike fellesplaner som nevnt, antas da også å burde gå over til drift av det felleskommunale organ, og det vil måtte treffe bestemmelse om mulig videre utbygging.

Forpleiningen av de tuberkuløse skjer i sykehus eller pleiehjem, og komiteen mener at de samme hensyn som tilsier fylkesvis samling av den alminnelige sykehustjeneste under ett administrativt og økonomisk organ,



gjør seg gjeldende også på dette spesielle felt, men i forsterket grad fordi klientelet her er mindre og avstandene ikke så avgjørende.

For en effektiv forpleining i asyl av sinnssyke har de sakkyndige lenge hevdet at fylkeskommunene gjennomgående er for små enheter, og i enda sterkere grad antas det å være tilfelle for byenes vedkommende. Det var vel dette som sammen med oppgavens art var grunnlaget for den bygging av stats-asyler som vi fikk i sin tid, men som ikke ble fullført.

Når det gjelder slike sinnssyke som ikke helt kan gjøre seg nytte av den forholdsvis kostbare asylforpleining, er det spørsmål om forpleining i høvelige sykehjem med opplærings- og arbeidsmuligheter — eller om privatforpleining. Disse hjemmene, som vi ennå bare har få av, mener de sakkyndige bør ha 70—80 pasientplasser for kvalitativt og økonomisk å være gode. De bør bygges i nærheten av alminnelige sykehus både i sikringsøyemed, og for å gi mulighet for reduksjon i driftsutgifter ved samdrift på visse felter av forvaltningen.

En har forstått Helsedirektoratet slik at det nå forpleies i asyl en hel del pasienter som med fordel kunne føres over i mindre kostbare pleiehjem, og at det på den andre siden forpleies privat mange pasienter som burde ha vært i asyl eller pleiehjem.

Komiteen er etter sin gjennomgåelse av forholdene kommet til det resultat at en rekke distrikter ikke i tilstrekkelig grad råder over alle de tre sett forpleiningsmuligheter og at de heller ikke fremtidig kan antas å ville gjøre det. De kan følgelig og vil heller ikke kunne disponere i full sammenheng. I store deler av landdistriktene er det således skrikende asylnød, og når det gjelder byene, har disse iallfall sterkt begrensede muligheter for privat forpleining innen sine grenser.

En ser det da slik at forpleiningsmulighetene for landdistriktene og for byene vil måtte samordnes, fordi det større perspektiv gir de større differensieringsmuligheter og dermed det beste grunnlag for å høyne forpleiningsstandarden uten å øke utgiftene. Det er mulig at en del distrikter blir for små selv om byene i fylket og landdistriktene går sammen, men iallfall synes meget vunnet ved et slikt skritt. Det fellesorgan som sinnssykeforsorgen da bør sortere under, synes praktisk å måtte være fylkeskommunen.

Primærkommunene og fylkeskommunene har som nevnt ikke absolutt plikt til å drive sykehus og det antas heller ikke riktig i kommunelovene positivt å fastslå at alle sykehussaker skal løses f. eks. i fylkes-

kommunal regi. Det antas tilstrekkelig å forplikte kommunene innen planområdet til å delta i utgiftene ved de felleskommunale sykehus. Grunnlaget for den nødvendige rasjonalisering og samdrift skulle da foreligge. Om en bykommune eller en herredskommune fra før har eget sykehus som den fortsatt vil drive, eller om den vil bygge nytt sykehus for egen regning, bør det formentlig ikke hindres. Komiteen antar nemlig at slik som sykehusutgiftene nå arter seg, vil det ikke være stor fare for at den enkelte kommune tar på seg slike utgifter uten å være nødt til det. En anser det heller ikke riktig unødig å innskrenke den enkelte kommunes selvbestemmelsesrett. Det bør være en forutsetning at tjenlige sykehus som byene har ved samarbeidslovens ikrafttreden, overtas av fellesorganet om byene ønsker det.

V i n m o n o p o l a v g i f t e n e deles i dag mellom fylkeskommunene og byene etter folketallet og disponeres til helseverntiltak — særlig til rådgjerder mot tuberkulosen. Det har i komiteen vært drøftet hvorvidt en kunne oppnå større nytte av disse midler ved å bruke dem til felles tiltak for by og land, og da med disposisjonsretten lagt til et fast organisert fellesorgan.

#### Kapitel IX. Næringsveger.

På fylkeskommunens budsjett er det under dette kapitel en del spesielle, nokså faste bevilgninger til fremme av næringslivet, og mange av de tiltak det gjelder har så vidt stor alminnelig interesse at også staten yter bidrag. En nevner f. eks. utgiftene til jordstyrer, til ankenemnder og til veterinærvesenet, jfr. lov nr. 25 av 22. juni 1928 § 7 og lov nr. 4 av 14. juli 1894 §22. I lovene er inntatt bestemmelse om at fylkeskommunen for landdistriktet skal dekke utgiftene i en viss utstrekning. De fleste av disse rådgjerder går såvidt direkte på den enkelte næringsutøvers interesse at grunnlaget for fylkeskommunal medvirkning kan synes noe tvilsomt, og da også grunnlaget for en mulig utvidet fylkeskommunes forsyng. Organene og tiltakene må imidlertid ses i forbindelse med landets geografiske forhold og som ledd i en alminnelig næringsintensivering som kommer det hele til gode, og det skulle for så vidt ikke være større grunn til å pålegge en utpreget industrikommune andel i disse utgifter enn byene. De summer det her gjelder, er ellers ikke betydelige i noen fylkeskommune i dag.

Klarere synes forholdet å ligge an når det gjelder den alminnelige veiledningstjeneste som finner sted gjennom landbruksselskaperne på jordbrukets, husdyrbrukets og hage-

brukets områder, og den som finner sted for skogbruket gjennom fylkesskogetaten. Til denne veiledningstjeneste dekker staten  $\frac{1}{2}$  av utgiftene og markerer derigjennom tjenestens almene verdi. Dette i forbindelse med den relativt store verdi de næringer som dette gjelder også har for byene, gjør det ikke unaturlig at også byene bidrar til dekning av utgiftene på linje med de nokså uensartede herredskommuner. I særlig grad gjelder dette de bykommuner som er utvidet ved innlemmelse av store jord- og skogbruksstrøk. På siste budsjett utgjorde statens andel ( $\frac{1}{2}$ ) til denne veiledningstjeneste omkring 3,1 million kroner for hele landet.

På samme måte kan en se på den mer skolemessige veiledningstjeneste over jordbruks-, hagebruks- og skogbruksskoleverket, hvor staten gjennomgående yter  $\frac{3}{4}$  tilskudd.

Det er behovet for økonomisk samspill mellom land og by som er avgjørende for komiteens syn på byenes medvirkning ved gjennomføringen av de nevnte tiltak, som alle synes å være produksjonsskapende og av verdi for utviklingen så vel på landet som i byen. En medvirkning fra byene på disse særlige områder vil dog naturlig måtte motsvares av liknende medvirkning fra herredskommunenes side til fremme av næringer som kan synes av særlig interesse for byene, men hvis virkning etter hvert kan føres ut også til landdistriktet.

Det som kan være tvilsomt er hvorvidt en for disse næringsmessige tiltak på områder der forskjellen mellom by og land tross alt er størst, bør fastslå lovmessig samarbeid.

## Kapitel X. Offentlige arbeider.

Under dette kapitel er det først og fremst utbyggingen av våre kommunikasjoner som påkaller oppmerksomhet. Det gjelder vegene, jernbanene og i sjødistriktene skipsrutene.

Med den pengeusholdning samfunnet etter hvert er kommet fram til, er kommunikasjonsmidlene rene livsbetingelser både for byene og landdistriktene. Byene har innrettet sitt næringsliv etter det oppland kommunikasjonene har skapt og vil fortsette med å gjøre det. Landdistriktene trenger sambandslinjene både for å nå fram til konsumsjonsstedene med sin produksjon og for å få hjem sine behovsvarer.

Men denne avhengighet og felles interesse synes ikke å ha fått sitt fullgyldige utslag i de bestemmelser som nå gjelder om tiltakenes iverksetting og gjennomføring.

Vegene. Vegloven omhandler som nevnt i kapitel VII 2 c bare offentlige vegger på landet.

Hva hovedveger angår (mellomriksveger, høyfjellsveger, riksveger, fylkesveger) gjelder i store trekk følgende:

Anlegg og ombygging bekostes av staten med eller uten distriktsbidrag fra fylkeskommune og herredskommune. Men kommunene er ikke i loven pålagt å yte bidrag. De påtar seg forpliktelsene etter forhandling, og da gjerne slik at de interesserte kommuner overtar en del av det bidrag som fylket forplikter seg til. Praksis har videre formet det slik at primærkommunene tar alle utgiftene til grunn og gjerdehold. Hvis vedkommende kommune ønsker vegen utstyrt med fortau, må den i alminnelighet selv ta utgiftene til det.

Etter at bestemmelsene om riksveger (hovedveger som vedlikeholdes for motorvognavgifter med eller uten distriktsbidrag) kom inn i vegloven, er utgifter til slike hovedveger i stadig større utstrekning overtatt av staten (motorvognavgiftene). I 1949—50 dekket staten 81,5 % av utgiftene til anlegg og ombygging av hovedveger (riksveger og fylkesveger), fylket dekket 11,5 % og herredene 7 %. Hertil kommer da for herredenes vedkomne utgifter til grunn og gjerdehold, eventuelt fortau.

Det vanlige er at staten (eller fylket) står for utførelsen av hovedveger. Men det kan også hende at kommunen selv forestår anlegget og samtidig eller etterpå søker å få vegen godkjent som hovedveg.

Vedlikeholdet av visse hovedveger som mellomriksveger og høyfjellsveger påhviler etter loven staten i tilfelle etter avtale med distriktet. Riksveger vedlikeholdes av staten ved motorvognavgifter i tilfelle med distriktsbidrag etter Stortingets bestemmelse. Fylkesveger vedlikeholdes for fylkeskommunens regning. Fylkestinget har dog etter loven adgang til å overføre vedlikeholdet av hovedveger helt eller delvis på vedkommende herredskommune. Disse bestemmelser praktiseres i dag slik at riksvegvedlikeholdet i sin helhet bekostes av motorvognavgiftene. På andre hovedveger (vesentlig fylkesveger) falt utgiftene i 1949—50 med 16,3 % på staten, 74 % på fylkene og 9,7 % på herredene.

Det finnes ikke noen samlet oversikt over forholdet mellom statens og fylkeskommunens utgifter (anlegg og vedlikehold) til hovedvegnettet. Det er imidlertid opplyst at for Sør-Trøndelag fylkes vedkommende utgjorde fylkeskommunens samlede utgifter i 1950—51 ca. 20% av statens utgifter. Statens samlede utgifter utgjorde samtidig kr. 3 984 473, fylkenes utgifter kr. 662 325.

Bygdeveger påligger det heller ikke kommunene som plikt å anlegge. Kommunen står fritt i spørsmålet om bevilgning

ger. I de fleste kommuner gjøres bevilningene avhengige av fylkesbidrag. I tettbygde strøk hvor bygningsloven gjelder, bygges det imidlertid ofte vegger uten fylkesbidrag. Vedlikeholdet er i vegloven pålagt herredskommunen som plikt. Fylkestinget kan imidlertid med departementets godkjenning beslutte at vedlikeholdet helt eller delvis skal overføres på fylkeskommunen. Til herredets vegvokter skal stat og fylke gi bidrag. Herredskommunene får mindre tilskudd av motorvognavgiftene til sitt vegvesen etter faste faktorer. Dårlig stilte kommuner får dessuten en del etter skjønn. Men det alt vesentlige av motorvognavgiftene som tilfaller landdistriktene, går til riksveggenes anlegg og vedlikehold.

Anlegg og vedlikehold av gater i byer omhandles i bygningsloven.

Byene kan heller ikke sies å være pålagt noen plikt til anlegg av gater, men systemet med byplan og bebyggelse etter denne plan forutsetter kommunens umiddelbare medvirkning. Loven forutsetter at vedlikeholdet av de til offentlig ferdsel bestemte gater foretas av kommunen og pålegger den som særskilt plikt å vedlikeholde slike gater som danner fortsettelsen av offentlig veg fra et landdistrikt «på en for gjennomgangstrafikken tilfredsstillende måte».

Byene får direkte tilskudd til sitt gatevedlikehold av motorvognavgiftene, for tiden 8 %. Ellers gir bygningsloven kommunene en adgang til å søke hel eller delvis refusjon av grunneierne, ikke bare for utlegg til gategrunn, men også til opparbeiding av gate (og kloakk).

Bygningsloven kan også gjøres gjeldende i landdistrikt og kan således her gjelde ved siden av vegloven. Hvis så er tilfelle, må reguleringsplan («byplan») som berører offentlige vegger, dvs. riksveger, fylkesveger og godkjente bygdeveger, forelegges statens vegvesen før den kan approberes. Det må antas at hvor bygningsloven gjelder, går dens bestemmelse om ekspropriasjon og refusjon hos grunneierne foran veglovens ekspropriasjonsbestemmelser.

Men selv om det er så at bygningslovens bestemmelser om planlegging, utførelse og finansiering av gatanlegg kan praktiseres ved siden av veglovens bestemmelser, kan det ikke nektes at dette byr på visse vanskeligheter. Særlig vil det være tilfelle i helt bymessige strøk. Både planløsningen og opparbeidingen av gate i by byr på andre oppgaver enn ren vegbygging, bl. a. fordi gaten har intim sammenheng med vann- og kloakkarbeider, gatebelysning, elektrisitetsforsyning og delvis sporvegsarbeider. I for-

bindelse med gatene må legges fortau, opparbeides torg og åpne plaser. Selve trafikken avvikling byr også på andre problemer enn de en møter på de åpne vegger. Skal det etableres samarbeid mellom by og landdistrikt, må en selvstyrt by ikke berøves sitt herredømme over byplanen, som er av vesentlig betydning for dens utvikling og som så å si danner rammen for byens teknisk strukturelle utforming. Byplanen er ikke bare et spørsmål om vegtrasé og vegbygging. At byens tekniske administrasjon må opprettholdes fullt ut er på det rene, og det vil sikkert ikke være til å unngå at denne i mange tilfelle kan ha et annet syn på oppgavens løsning enn fylkenes utpregede vegadministrasjon.

Skal det være økonomisk samarbeid over fylket om vegger i landdistrikt og gater i by, vil bygningslovens bestemmelser om refusjon for gateopparbeiding by på visse vanskeligheter. Slike refusjoner er erfaringsmessig vanskelig å innfordre noenlunde samtidig med at gate opparbeides, det tar som regel meget lang tid før de inngår, og ofte kan en se bort fra at de overhodet blir betalt. Skal disse inntektsposter for byen i det hele tatt trekkes inn i økonomisk oppgjør med fylket, synes det nødvendig at refusjonsbeløpene bringes til fradrag i bruttoutgiftene ved arbeidets utførelse, uansett om de er forfalne eller ikke. Men det rimeligste synes å være å se bort fra disse delvis dubiøse fordringer. Av byens utgifter til gate, fortau og hva dermed står i forbindelse, vil sikkert byen ikke kunne regne med å få godtgjort fra stat eller fylke på langt nær det fulle beløp, og på grunn av byenes ringe utstrekning i forhold til landdistriktene må de antas å måtte betale mer enn de mottar av felleskassen.

En vanskelighet som en heller ikke må se bort fra, er at en felles vegplan for by og land kan tenkes å virke inn på byenes behov for og evne til å realisere sine gateprosjekter i et raskere tempo enn stat og fylke er villig til. For statens vedkommende er forholdet i praksis det at Stortinget vedtar en arbeidsplan for anlegg og ombygging av hovedveger og at bevilgning gis når forholdene tillater det. Den enkelte kommune har liten innflytelse på spørsmålet når vegen skal gjennomføres i kommunen. Det vil ikke være rimelig at en by som ønsker å omlegge hovedgate som inngår i godkjent vegplan skal være nødt til å vente med dette inntil staten bestemmer seg for å sette arbeidet i gang. Det må på den andre siden stå byen fritt for på egen risiko å opparbeide gate og søke denne godkjent som hovedveg, riksveg eller fylkesveg.

Tross de vanskeligheter som unektelig fore-

ligger, mener flertallet i komiteen at de sterkeste grunner taler for et samarbeid over fylket om vegnettet i det hele distrikt, at et fellesorgan for byene og landkommunene trekker opp hovedlinjene i distriktets vegpolitikk og at det etableres et økonomisk bundet fellesskap.

Som forholdene er nå er gjennomgangsvegene i mange av våre byer lite tilfredsstillende. Byene er ofte for lite bæredyktige til helt på egen hånd å løse vanskelighetene, og staten eller fylket som lite yter til disse gaters ombygging eller vedlikehold, har intet å kreve. Neppe noe annet interesseområde skulle heller i den grad som vegnettet kaller på samarbeid mellom by og land. Rent fysisk har vegene sammenheng ut over kommunegrensene. Byenes næringsliv har i dag i bilenes tidsalder større interesse enn noensinne før for det omliggende distrikts veg, og bygdene på sin side har like stor interesse av gode vegforbindelser til handels- og kommunikasjonsentrene. Samarbeid og sameie på dette viktige felt må en anta er av største betydning for forståelsen av samhörighet mellom by og land.

Komiteen antar at dette samarbeid bør innskrenke seg til hovedvegene (riksveger og fylkesveger) og deres fortsettelse innen byens område. Bygdeveger kan være av forskjellig art og betydning. Hvis de er av større almen verdi kunne noe tale for også å trekke disse inn i fellesskapet, men da måtte på den andre siden en del av gatenettet i by som ikke kan klassifiseres som hovedveg, trekkes inn. Å instituere tvunget samarbeid om disse veg og gater anses ikke praktisk. Å finne en naturlig grense mellom veg og gater vil være vanskelig og en kilde til uoverensstemmelser. En viser dessuten til de alminnelige betraktninger som foran er anført, og vil samtidig peke på at lokal veg- og gatebygging etter sin art må sies å være utpreget primærkommunalt arbeidsfelt. Det samme gjelder vedlikeholdet der enkelte fylkeskommuner nå synes å medvirke utover den ramme som det kommunale selvstyre tilsier.

Er det enighet mellom by- og landrepresentantene, bør det på den andre siden ikke være noe til hinder for samarbeid også om sekundære veg og gater.

Hva den praktiske gjennomføring av det her antydde forslag om tvunget samarbeid om hovedveger angår, skal en bemerke:

Det er for det første klart at bygningslovens bestemmelser om byplan, tvangservedelse og refusjonsplikt må opprettholdes i byene (likesom også i tettbygde strøk i landkommunene). Byene må fortsatt ha

herredømme over sin byplan vesentlig i samme utstrekning som nå. Av dette må følge at det tekniske administrasjonsapparat i byene stort sett må bli som før.

I forbindelse med byplanen må det avgjøres hvilke veg skal klassifiseres som hovedveger (riksveger eller fylkesveger). Denne avgjørelse treffes av fylkestinget etter forslag av bystyret og fylkesvegstyret og må godkjennes av Kongen. Allerede nå må enhver byplan godkjennes av departementet og har denne sammenheng med hovedveger i landdistriktet, blir planen forelagt vedkommende vegsjef eller Vegdirektoratet. Med de endrede bestemmelser i vegloven om økonomisk fellesskap vil byplanene allerede på et forberedende trinn måtte forelegges statens vegvesen som høyeste instans for landets hovedveger og den nødvendige kontakt vil etableres på det tidligst mulige tidspunkt.

Er gate klassifisert som hovedveg, følger derav at utgiftene til vedlikehold overtas av stat eller fylke etter de vanlige regler. På grunn av de særlige forhold som gjør seg gjeldende i by, bør det fastslås som en retting for bykommune at den har adgang til ved sine tekniske etater å besørge sitt vegvedlikehold selv mot refusjon fra stat eller fylke etter en bestemt norm, f. eks. et visst beløp pr. løpende meter eller pr. kvadratmeter.

Ved omlegging (anlegg) av hovedveg bør også arbeidet i byen utføres av byen selv mot refusjon fra stat eller fylke. Hvilket grunnlag en skal bygge refusjonsbeløpene på kan en ikke komme nærmere inn på. Det må avgjøres etter de særlige omstendigheter som foreligger i de enkelte tilfelle, og vil bl. a. måtte avhenge av hvilke krav statens vegvesen ved sin godkjenning av planen setter til gjennomgangsvog i byen, vegens bredde, dens fundamentering og utstyr med hensyn til dekke osv. Ved beregningen av utgiftene synes det som før nevnt rimelig og praktisk at en ser bort fra de mulige refusjoner kommunen kan få fra grunneierne. Er gaten godkjent som ledd i hovedveg, bør det ikke i noe tilfelle av vegtekniske eller rent økonomiske grunner nektes byen å gå til utførelse av anlegg eller godkjent ombygging når den selv forskutterer utgiftene, og refusjon bør i såfall tilsikres etter vanlige regler. Om byen vil ta risikoen ved utgiftene uten å være tilsikret refusjon, bør det selvsagt så mye mindres nektes byen å sette et godkjent arbeid i gang. Opparbeides gate utenom hovedvegplanen for byens egen regning, er det klart at byen kan søke gaten klassifisert som hovedveg med de følger dette innebærer.

Utover hva foran er anført om administrasjonen må påpekes at vegloven har bestemmelse om at (Samferdsels-)departementet og Vegdirektoratet har å utøve styret for de veger som er anlagt og som vedlikeholdes utelukkende eller vesentlig for statens regning og at den samme myndighet har å godkjenne planleggingen av hovedveger med bruer. Fylkesmannen eventuelt sammen med fylkesvegstyret har tilsyns- og kontrollmyndighet. Den direkte ledelse og utførelse av arbeidene er overdratt vegsjefen i fylket. Herredets lensmann eller annen skikket person skal føre tilsyn med vedlikeholdet. — Etter det nevnte forslag er det klart at departementet (Vegdirektoratet) må bli å betrakte som vegvesenets styre også i by for så vidt hovedvegene angår, og fylkesmannen og fylkesvegstyret må ha de rettigheter som vegloven fastsetter for så vidt de samme veger angår. Forholdet mellom statens og byens vegvesen (byingeniøren), har komiteen ikke funnet å kunne komme nærmere inn på. Slik som opplegget er kan det ikke bli tale om å underlegge byens vegvesen fylkes- eller statsadministrasjonen. Da vegloven er under revisjon, synes det naturlig at de endringer i loven som på dette punkt kan være ønskelige om byene trekkes inn i samarbeidet om hovedvegene, tas opp av vedkommende komite. Foreløpig vil det formentlig være tilstrekkelig at byingeniøren godkjennes som vegvesenets tilsynsman i byen for så vidt vedlikeholdet angår. En slik ordning har en stort sett i de herredskommuner som har eget ingeniørvesen.

De endringer i vegloven som det for øvrig kan bli tale om, vil en senere skissemessig antyde.

Forbindelsene sjøverts i kyst- og fjordstrøkene og sambandet med byen kunne det synes naturlig å etablere etter de samme prinsipper som vegforbindelsene. De tjener de samme formål, de to sett forbindelser erstatter eller utfyller hverandre. I den utstrekning skipsrutene er så alment livsviktige at fylkeskommunen må ta hånd om dem og dekke mulig underskudd, synes det naturlig at både risiko for anleggskapital og driftsunderskuddet blir dekket av interessentene, byene og landdistriktet forholdsvis over en utvidet fylkeskommune.

Spørsmålet som prinsipielt synes klart, er imidlertid bare aktuelt i noen få fylker, og det løses ikke en gang der overalt naturlig innen det enkelte fylkes grenser. Det bør av den grunn formentlig løses gjennom frie forhandlinger og spesielle avtaler. Dette så meget mer som staten ved støttebevilgninger nå tar sikte på både å bidra med kapital og

med tilskudd til sikring av en etter forholdene forsvarlig driftsbalanse.

Et spesielt spørsmål i denne forbindelse er havneanleggene. De er til dels et ledd i sambandslinjene. Men stort sett må havneanleggene først og fremst høre under bykommunenenes fellesnevneroppgaver.

Jernbanespørsmålene synes å ligge noe annerledes an. For det første er antallet av disse saker sterkt begrenset, og det gjelder neppe i noe tilfelle eneste adkomstmulighet. Men ellers har praksis i disse saker utviklet nokså faste samarbeidslinjer for byen og landdistriktet med fordeling av distriktsforpliktelsen etter samråding om og vurdering av nytteverdien for de forskjellige deler av distriktet. Nytteverdien har også vært lagt til grunn av fylkestingene ved fordelingen av byrdene på herredskommunene.

Så vidt sjelden som slike saker er aktuelle og så vidt kostbare som anleggene er, synes det forsvarlig å følge den hittil gjeldende praksis i disse saker.

Vannforsyning er ikke i noe tilfelle gjort til fylkeskommunal oppgave. En ser da bort fra bidrag f. eks. til vannforsyning i fiskevær, og hvor det nok kunne være like naturlig at byene i distriktet bidrog som at herredskommunene gjør det.

Planleggende og kontrollerende arbeider med den alminnelige vannforsyning må sies å være en primærkommunal oppgave. Det overveiende antall herredskommuner har imidlertid ikke organer for denne virksomhet, og det kan tenkes at det vil ha sin betydning både praktisk og økonomisk å bygge ut en egnet etat i fylkesplanet for dette. Men byen har allerede den nødvendige tekniske administrasjon og vil som regel ikke vinne noe ved å delta i dette fellesskap, som da blir unaturlig for den.

Under kapitel XI føres pensjoner. Disposisjonene under dette kapitel reiser ikke nye problemer. De gir seg automatisk av de pensjonsbetingende rådgjerd under andre kapitler. Dermed er også avgjort hvordan forvaltningen bør være og hvem som skal dekke utgiftene.

## Kapitel XII. Inntektsgivende bedrifter.

I den utstrekning virksomheten er en nødvendig funksjon i skoleundervisning (f. eks. eiendom til jordbruk, verksted til yrkesskole) synes intet spesielt hensyn å tale for annen løsning enn den som gir seg for hovedformålet.

Ren forretningsvirksomhet (som skogsdrift o. l.) byr heller ikke på vansker, og ikke

virksomhet der den geografiske tilknytning er dominerende, som når det eksempelvis gjelder en kommunal dampskipskai eller et gassverk. Slike virksomheter kan en ellers vanskelig tenke seg som objekter for større interkommunal virksomhet.

Tvilsspørsmålene antas først å melde seg når det gjelder større, kapitalkrevende tiltak som er av alminnelig interesse, og der karakteren er av blandet sosial-økonomisk art. Det mest alminnelige og det beste eksempel innen denne gruppe representerer elektrisitetsforsyningen.

Distribueringen av elektrisk energi vil antakelig fremtidig, som nå, fortrinnsvis bli løst på primærkommunal basis i den utstrekning kommunal medvirkning er ønskelig eller nødvendig. En annen ting er det at det kan etableres samkjøringsavtaler.

Når det gjelder kraftproduksjonen — anskaffelse av kraftverk — må en regne med at oppgavene i tiltakende grad blir for store for bygdelag og for den enkelte alminnelige kommune, og at både økonomiske grunner og sikringsomsyn tilsier løsning i et større plan, eventuelt av fylkeskommunen, kanskje i utvidet stand. Forholdet er imidlertid at kraftproduksjonen i alminnelighet for tiden ikke er felt for direkte fylkeskommunal virksomhet. Det har formentlig sin hovedårsak i at det gjennomgående er mindre stasjoner som har vært bygd ut og at det da ikke har vært mulig å oppnå den almene interesse for anlegget, som er den nødvendige forutsetning for fylkeskommunal funksjon. Dette forhold har også skapt en status som gjør fremtidig felles utbygging vanskelig. Og gjør dette seg gjeldende innen fylkeskommunen, vil det med atskillig sterkere grunn kunne hevdes i forholdet mellom byen og fylkeskommunen, idet byene gjennomgående har fått dekket sine behov best.

Forholdet blir vel ellers at staten i stigende grad kommer til å ta hånd om utbyggingen av de større kraftkilder som etter hvert vil måtte tas i bruk, og at medlemskap praktisk vil måtte fastlegges etter individuell prøving av behovsstyrke og bidragsevne. Disse forhold gjør at komitéen anser det betenkelig å foreslå bundet fellesskap i disse saker hvor både utgangsposisjonen og det alminnelige syn på de foreliggende interesser kan være så forskjellige. En mener det er i bedre overensstemmelse med selvstyremotivet når en i slike forhold lar den lokale innsikt få gi seg utslag innen det spesielle interesseområde, og slik at de økonomiske utslag formes ved frie forhandlinger og avtaler.

Men forholdene kan selvsagt ligge slik til at løsning i fylkesplanet, eller en fylkeskom-

mune utvidet med byene, vil være det naturlige. Det kunne derfor være spørsmål om å åpne adgang til for Kongen i det enkelte tilfelle å påby det. Dette kunne også være aktuelt for andre større «inntektsgivende bedrifter» av blandet sosial-økonomisk karakter. Og det kan naturligvis ikke være noe til hinder for at byene og herredskommunene innen fylket treffer beslutning om, med virkning inntil videre, å løse og administrere slike virksomheter i fellesskap over en utvidet fylkeskommune.

Kapitel XIII gjelder renter og avdrag, og kapitlet reiser i denne forbindelse ikke særlige problemer.

Heller ikke de tilfeldige utgifter under kapitel XIV reiser særlige spørsmål. Men det er verd å legge merke til at de fleste fylker her fører utgifter vedkommende visse fellesfunksjoner for byen og landdistriktet i dag. En nevner således fylkesforsyningsnemnda. Den er felles, men utgiftfordelingen foretas av de fylkeskommunale myndigheter uten spesiell medvirkning fra byen. Dette skyldes imidlertid det spesielle forhold at Ot. prp. nr. 41 — 1940 ikke ble behandlet, og gir for så vidt ikke grunnlag for noen slutning.

#### D. Komitéflertallets forslag.

Komiteen er etter det som er anført foran av den mening at en vesentlig del av de oppgaver som fylkeskommunene i dag har trukket inn i fellesskapet for herredskommunene, egner seg for løsning i et fellesskap med byene som deltakere. Og da en mener at interkommunalt samarbeid bare bør være et supplement til vår kommunalordning, antar en at dette samarbeid om saker av større og alminnelig interesse bør skje i faste former avpasset våre ordinære kommuner. Det kan da gjøres ved å bygge på det eksisterende felles kommuneorgan, fylkeskommunen, utvidet med byene innen det enkelte fylke.

En kan imidlertid ikke se bort fra at en bykommune har sine spesielle problemer, og at byene er engstelige for å gå til et så radikalt skritt som full innlemmelse i fylkeskommunen på samme vilkår som herredskommunene. Det vil for mange fortone seg som et sprang ut i det ukjente — fordi det ikke kan stilles opp noen nøyaktig beregning av den rasjonaliseringsvinning som oppnås, heller ikke av den direkte virkning ordningen får for den enkelte kommune, og kanskje mest fordi bykommunene vil sitte i mindretall i en felleskommune med negativt avgrenset arbeidsfelt.

Når det gjelder vinningen ved felles planlegging og planløsning vil den i sterk grad være avhengig av hvor godt gjensidig tillitsforhold som kan etableres.

Når det gjelder den umiddelbare økonomiske virkning lar den seg til en viss grad beregne på grunnlag av de nåværende fylkesbudsjetter med en skjønnsmessig innbygging av de poster på bykommunebudsjettene som blir gjenstand for felleskommunens forsorg. En slik beregning er foretatt og følger innstillingen som trykt vedlegg. En viser for øvrig til avsnitt F 4 nedenfor, hvor en har gjort nærmere rede for denne beregning.

Det som byene i første rekke frykter, er at en sammenslutning kan bli utnyttet i rent skatteutjevningssyemed, først og fremst derved at fylkeskommunen, med en forsterket økonomi, vil påta seg flere og flere oppgaver, hvorved primærkommunenes økonomiske evne og initiativ svekkes. Den til dels mindre effektive ligning i en rekke herredskommuner bidrar til å øke denne frykt, idet ligningen gir det vesentlige grunnlag for fylkeskattens fordeling.

Komiteén kan i noen grad forstå denne frykt, og ut fra det syn den har på primærkommunene som det bærende i kommunalsystemet, har den også drøftet spørsmålet om det ikke kunne være grunn til å foreslå mer bestemte regler for funksjonsfordelingen mellom primærkommunene og fylkeskommunen — noenlunde på samme måte som de tidligere soknekommuners oppgaver var positivt avgrenset i forhold til herredskommunen.

En må her på ny nevne at da fylkeskommunene ble etablert, var det meget beskjedne oppgaver de var tiltenkt. Med den sterke utvikling som har funnet sted særlig i de siste årtier og med den alminnelige tendens i tiden til sentralisering og — iallfall delvis misforstått — rasjonalisering, kan det være grunn til for kommunene å tenke på visse kauteler. Det ville ikke være noen lykkelig utvikling om kommunene ikke kunne disponere sine budsjetter til annet enn bundne utgifter til stat og fylkeskommune. Det ville være grunnskuddet for det kommunale selvstyre.

Når det gjelder fylkeskommunen som felleskommune for herredene, ligger det formentlig utenfor komiteens mandat å foreslå slike avgrensninger av sakområdet. Men skal en få til en ordning med bykommunene, anser en det ikke bare hensiktsmessig, men også reelt begrunnet iallfall i en overgangsperiode å sette visse grenser for det utvidede fylkeskommunale samarbeid.

Etter det som er nevnt foran, vil komiteen

foreslå at byene trekkes inn i det fylkeskommunale samarbeid, slik at visse oppgaver ufravikelig skal løses over den utvidede fylkeskommune, andre når enighet foreligger, i enkeltstående særlige tilfelle etter påbud av Kongen når enighet ikke kan oppnås.

Opgavene vil naturlig kunne deles i to grupper:

1. slike som det ved lov er pålagt fylkeskommunen og bykommunen å ta seg av,
2. slike som det står kommunene fritt for å ta opp og som antas best å kunne løses i fellesskap over fylkeskommunen.

Under den første av disse grupper faller:

utgifter til skolebygg, inventar og læremidler for folkeskolen og lovbestemte utgifter til framhaldsskolen.

utgifter ved særundervisning av døve, blinde, åndssvake og vanføre,

utgifter ved behandling etter gjeldende lov av tuberkulose, sinnssyke, åndssvake, epileptikere, farlig epidemisk syke og vanføre,

utgifter som faller på kommunene ved anlegg og vedlikehold av hovedveger på landet og i byene.

Til den andre gruppe hører i første rekke:

anlegg og drift av sykehus, herunder sinnsykehus,

anlegg og drift av alminnelige yrkesskoler.

Uttrykkelig bestemmelse om de under punkt 1 nevnte oppgaver vil kunne tas inn i de respektive lover som ordner disse spørsmål.

Løsningen av den siste gruppe oppgaver er som før nevnt ikke pålagt kommunene som plikt. Men det er oppgaver som fylkeskommunene og bykommunene tar seg av og som har den samme interesse for by og land. En står her overfor så utpregede fellesoppgaver at meget kunne tale for et lovfestet samarbeid. Det måtte da formentlig gjøres på den måte at det i lov ble fastslått at såfremt byene og fylkeskommunene gikk inn for løsning av disse oppgaver, skulle det skje over fylkeskommunen. En finner det imidlertid lite hensiktsmessig å ta inn i kommunelovene slike isolerte bestemmelser. Komiteén antar derfor at forholdet bør ordnes på den måte at det i kommunelovene bestemmes at andre oppgaver enn de påbudte kan løses på utvidet fylkeskommunalt grunnlag når byene er enig i det. Er byen eller byene ikke enig, men det i det utvidede fylkesting måtte være flertall for det, bør det være adgang til

for Kongen å påby samarbeid over fylkeskommunen enten slik at alle eller enkelte av byene deltar.

Komiteen har i denne forbindelse også drøftet spørsmålet om ankerett for mindretall på negativ beslutning, men har av prinsipielle grunner avvist det, selv om det nok kunne ha sin verdi med en slik ankeadgang spesielt i en overgangsperiode.

Også andre oppgaver av felleskommunal art bør kunne tas opp over fylkeskommunen, og en antar at samme regel bør gjelde for disse.

Når en står overfor oppgaver hvor det kan være tvilsomt om det foreligger utpreget felleskommunal interesse, f. eks. en landbrukskole, eller det gjelder spørsmål som ikke uten videre gir seg som kommunale, f. eks. rutebildrift, kan det være grunner som taler mot at byene mot sin vilje blir tvunget inn i et fylkeskommunalt samarbeid. En må imidlertid gå ut fra at Kongens rett til å påby samarbeid ikke vil bli nyttet hvor ikke viktige og utvilsomme samfunnsmessige hensyn tilsier det. Komiteen blir derfor stående ved å foreslå at alle oppgaver utover de lovbestemte bare skal løses over fylkeskommunen under medvirkning av byene når disse er enig i det, eller når Kongen påbyr det ut fra viktige og utvilsomme samfunnsmessige hensyn.

Når det gjelder gruppen av oppgaver som det ikke er pålagt kommunene som plikt å løse, har komiteen ment at det bare kan påbys samarbeidsplikt over fylkeskommunen om nye foretakender. Bykommunen eller fylkeskommunen skal ikke kunne tvinges til å oppgi velervervede rettigheter. Heller ikke skal det være forment primærkommunene å løse oppgaver innenfor samarbeidsfeltet for egen regning som hittil. Det ville etter komiteens mening være betenkelig og i strid med anerkjente prinsipper å gå så langt at bykommunenes og herredskommunenes handlerett ble innsnevret på alle de områder hvor de kan tvinges til fylkeskommunalt samarbeid om løsning av særskilte tiltak. En antar heller ikke at det er videre grunn til å frykte uheldige følger av dette. Når primærkommunene kan påbys å delta i nye tiltak, antas de i egen interesse av økonomiske hensyn å måtte tilpasse sine egne tiltak slik at det blir et koordinerende samvirke mellom vedkommende primærkommune og fylkeskommunen. I det lange løp antar en at denne koordinerende virksomhet vil utvikle seg til fullt fylkeskommunalt samarbeid.

#### *Hvilke byer skal være med i den utvidede fylkeskommune?*

Komiteen har drøftet om noen av våre byer bør stå utenfor det samarbeid med herredskommunene over fylkeskommunen som er foreslått foran. Når det gjelder Oslo og Bergen kan en for det første anføre den formelle betraktning at disse to byer utgjør egne fylker. Ved en bestemmelse om at fylkets herreder og byer skal danne en felleskommune, vil de to byer derfor bli stående utenfor.

Når det gjelder disse byer kan en dessuten peke på at de har et oppland som utvilsomt strekker seg langt ut over det omliggende fylke. Det blir da spørsmål om en skal tvinge disse byer inn i et samarbeid bare med en del av sitt oppland. Tilsvarende betraktninger kan for øvrig til dels gjøres gjeldende for Trondheim som i hvert fall må sies å ha hele Trøndelag som oppland.

Videre må en også ta i betraktning at våre største byer kan ha så omfattende og krevende fellesfunksjoner for et større oppland at dette kan bli skadelidende ved at byen trekkes inn i et samarbeid med det omliggende fylke.

I hvilken utstrekning en skal tillegge de nevnte momenter vekt, er et skjønnsspørsmål og det er vanskelig å finne fram til sikre holdepunkter. Komiteen er blitt stående ved den formelle begrunnelse og foreslår at de byer som er egne fylker, Oslo og Bergen, holdes utenfor det fylkeskommunale samarbeid. Om en som følge av dette bør ha en særskilt utjevningsordning for disse byer, kommer en tilbake til i et senere avsnitt, hvor en har beregnet den umiddelbare økonomiske virkning av komiteens forslag om fylkeskommunalt samarbeid.

#### **E. Mindretallets forslag.**

Komiteens mindretall, Havig og Anger, vil uttale:

Som komiteen har pekt på i kapitel VII, er det en teoretisk dyptgående forskjell på bykommuner og landkommuner idet bykommunene i tillegg til sine ordinære kommunale funksjoner har viktige fellesoppgaver for seg selv og sitt oppland. Disse fellesoppgavene lar seg ikke oppregne uttømmende. De varierer etter byenes beliggenhet og opplandets størrelse og struktur. Som slike fellesoppgaver kan nevnes:

Havneanlegg, rutebilstasjoner, parkeringsplasser, gjennomgangsveger og andre trafikk-messige foranstaltninger, sentrale idrettsanlegg.

Anlegg og drift av høgre skoler, handelskoler, fag- og yrkeskoler og biblioteker og støtte av andre tiltak på kulturlivets område.



Visse tiltak til fremme av handel, industri, håndverk, turisttrafikk og andre næringsgrener av betydning for hele distriktet.

For å løse sine fellesnevneroppgaver trenger byene et økonomisk overskudd. De må med andre ord ha midler ut over det som trenges for å dekke de vanlige forvaltningsutgiftene. Et slikt overskudd vil en by som regel få, særlig av tre grunner:

For det første har en by på grunn av sin sentrale beliggenhet gjennomgående større skatteinntekter enn en landkommune, bl.a. fordi en i byene vanligvis finner flere netto-skatteyttere: Industribedrifter, handelsbedrifter o.l. Statistikken for de senere år synes imidlertid å vise at det på dette område foregår en utjevning i sammenheng med den tiltakende spredning av handel og industri. Det betyr at denne kilde til finansiering av fellesnevneroppgavene stadig blir relativt mindre.

For det andre vil en by fordi den har sine innbyggere konsentrert på et forholdsvis lite areal, kunne rasjonalisere forvaltningen i større utstrekning enn en landkommune og på den måten bruke forholdsvis mindre penger på den alminnelige forvaltning i forhold til ytelsen. Nettopp denne konsentrasjon av befolkningen på et lite areal fører imidlertid også til at byen må ta på seg en rekke oppgaver som en vanlig landkommune slipper eller i hvert fall kan ta lettere. Det gjelder oppgaver som vannforsyning, kloakkanlegg, renovasjon, parkanlegg, friluftsområder, idrettsanlegg, lekeplasser, barnehaver, spesielle helsetiltak o.l.

For det tredje er byene ikke med i fylkeskommunene og slipper følgelig å betale fylkesskatt. Det er riktignok ikke noen ren nettogevinst. Når byene står utenfor fylkeskommunen, får de heller ikke noen støtte fra fylket, f.eks. til skolebygg, og de må på egen hånd løse alle de oppgaver som fylket løser for landdistriktet, f.eks. humorskoler, sykehus og dekking av utgifter vedkommende pleie av ubemidlede sinnssyke og tuberkulose. Byene får lavere statstilskudd til lærerlønninger. De må selv bære utgiftene til veg- og gatenettet, også gjennomfartsveger, mot et tilskudd av bensinavgiftspengene. Staten tar derimot den største delen av utgiftene vedrørende hovedvegnettet i landdistriktene, som dertil også får direkte tilskudd av bensinavgiftspengene.

Mens landdistriktene deltar i løsningen av distriktets fellesoppgaver vesentlig gjennom fylkesskatten, yter byene sitt bidrag til fellesskapet i første rekke gjennom løsningen av fellesnevneroppgavene. I tillegg til dette overtar byene vanligvis en forholdsvis stor del av utgiftene ved fellestilltak som løses ved

interkommunalt samarbeid mellom byen og enkelte herredskommuner eller mellom byen og vedkommende fylkeskommune. Spesielt kan i denne forbindelse nevnes fag- og yrkeskoler og sykehus.

Det er enighet i komiteen om at det er behov for et bedre samarbeid mellom byene og landdistriktene og en utbygging av dette i et mere organisk fellesskap. Det er også enighet om at en tilfredsstillende ordning vanskelig vil kunne oppnås uten at det ved lov fastsettes bestemte retningslinjer for samarbeidet. De to alternativer som da naturlig frembyr seg er: 1) opprettelse av felleskommuner bestående av både by- og landkommuner og 2) lovfestet samarbeid mellom byene og fylkeskommunen.

I Kommuneinndelingskomiteens mandat, punkt 3, heter det at komiteen skal «utrede spørsmålet om et lovfestet samarbeid mellom bykommunene og fylkeskommunen om løsning av visse oppgaver, eventuelt om fylkeskommunene også skal omfatte bykommunene.»

Spørsmålet om et lovfestet interkommunalt samarbeid i sin alminnelighet er behandlet av komiteen i kapitel X. Komiteen ser det interkommunale samarbeid som en subsidiær løsning idet den mener at det — i hvert fall i enkelte former — bryter med prinsippet om enhet i bevilgnings- og beskatningsmyndigheten og at en i størst mulig utstrekning bør knytte sakenes løsning til ordinære ledd i den kommunale oppbygging. Under henvisning til det prinsipielle standpunkt som komiteen har inntatt til dette spørsmål, har flertallet avvist en løsning av forholdet mellom byene og fylkeskommunen ved lovfestet interkommunalt samarbeid på fylkesplanet. Mindretallet mener imidlertid at dette spørsmål bør nærmere prøves og belyses, hvilket også mandatet — sikkert etter nøye overveielse — gir anvisning på.

Tvungent interkommunalt samarbeid i denne forbindelse er en forsiktigere løsning som kan tilpasses de administrative og økonomiske forhold i hver enkelt by og hvert enkelt distrikt. En behøver ikke ta større skritt enn at en til enhver tid kan overskue konsekvensene. De betenkeligheter komiteen har når det gjelder at myndighetene skal kunne påby interkommunalt samarbeid i den form at fellestilltaket forvaltes ved hjelp av felleseorganer gjør seg — etter mindretallets mening — ikke gjeldende i samme grad i forholdet mellom bykommuner og fylkeskommuner. For det første vil samarbeidet i dette planet som regel gjelde store tiltak som det vil være naturlig å løse ved felleseorganer. For det andre vil det neppe bli tale om så

mange samarbeidsordninger i denne form at de kan bety noen fare for oversikten over den kommunale forvaltning. Endelig vil et slikt samarbeid i motsetning til interkommunalt samarbeid mellom en bykommune og en eller flere herredskommuner og mellom herredskommunene innbyrdes, få en fastere ramme og vil ligge nærmere opp til de ordinære ledd i den kommunale forvaltningsordning.

Byene spiller en meget viktig rolle i samfunnslivet. De løser som nevnt livsviktige oppgaver ikke bare for seg selv men også for hele sitt opland. Mange av disse oppgavene er av en slik art at de ikke vil kunne løses tilfredsstillende av en utvidet fylkeskommune. Det er en sterk risiko til stede for at byene, hvis de skal gå inn i fylkeskommunen, vil bli så bundet i sine disposisjoner og så hemmet økonomisk at de ikke vil være i stand til å løse sine fellesnevneroppgaver som før. Det kan igjen få store skadevirkninger, ikke minst for landdistriktene. Selv med en foreløpig begrenset deltakelse vil en innlemmelse av byene i fylkeskommunen være meget betenkelig av hensyn bl.a. til de økonomiske virkninger som en heller ikke for et slikt alternativ har tilstrekkelig oversikt over.

Hertil kommer at det er en rekke spørsmål vedrørende fylkeskommunens organisasjon m. v. som burde utredes nærmere før en tar standpunkt til spørsmålet om byenes innlemmelse i fylkeskommunen. En skal nevne noen av de viktigste.

I dag er fylkeskommunens organisasjon og virkeområde bygget opp utelukkende ut fra det forhold at fylkeskommunen er en sammenslutning av landkommuner. Og selv om en bare ser fylkeskommunen under denne synsvinkel, altså som en sammenslutning av herreder, er det en utbredt oppfatning at den, særlig når det gjelder organisasjonsformen, ikke har fulgt med i utviklingen. Kommer byene med, blir dette ennå mer påtakelig. Virkeområdet ville utvilsomt også vært annerledes og ha utviklet seg på en annen måte om byene hadde vært med fra starten.

Skal en felleskommune bli et effektivt organ for fellesskapet, bør den være organisert slik at det er et rimelig forhold mellom medlemskommunenes rettigheter og forpliktelser. De enkelte primærkommuner bør ha en innflytelse som svarer så noenlunde til deres størrelse og betydning. Det beste ville formentlig være om felleskommunen var bygget opp som en vanlig kommune med selvstendig direkte beskatningsrett og med et styre som var valgt ved direkte valg slik som ordningen er i andre land med tilsvarende sekundærkommuner.

Også fylkesutvalgets organisasjon og sam-

menstning vil det være på sin plass å ta opp til revisjon, særlig hvis byene skal være med. Den store arbeidsmengde som i dag hviler på fylkeskommunene og samtidig det forhold at fylkestingene er så store forsamlinger at de vanligvis ikke kan ha møte mer enn en gang i året, gjør at fylkesutvalgene får en langt viktigere stilling enn de vel opprinnelig var tiltenkt. De endringer flertallet har foreslått når det gjelder sammensetningen av fylkesting og fylkesutvalg, kan nok sies å bedre forholdene noe, men det er her behov for en atskillig mere vidtgående revisjon.

Ordningen med fordelingen av fylkesskatten bør også behandles mere inngående. Sett i sammenheng med representasjonsordningen er den ubetyggende for de større kommuner, selv om en fordeling etter faste faktorer vil gi en viss beskyttelse for byene. Hele systemet representerer imidlertid et betenkelig brudd med det hovedprinsipp som ellers gjelder i kommunalforvaltningen at den som har beslutningsmyndigheten også skal dekke utgiftene. Ved repartisjonen på primærkommunene er det jo disse som har den egentlige beskatningsrett.

Etter mindretallets mening vil det være ønskelig å få tatt opp til behandling hele dette problemkompleks med fylkeskommunenes organisatoriske oppbygging og forvaltningsområde før byene eventuelt blir med i fylkeskommunen slik at en bl.a. kan tilpasse fylkeskommunene etter det forhold som oppstår ved byenes medlemskap.

Også en grundig gjennomgåelse av alle de lovbestemmelser som er forskjellige for by- og landkommuner burde tas opp på forhånd for å få disse lovene ensartet i størst mulig utstrekning og for å få oversikt over hvilke merutgifter spesiallovgivningen medfører for byene og hvilken skatteutjevning som her eventuelt ligger skjult.

Som før nevnt mener mindretallet at en i dag ikke bør ta større skritt enn at en til enhver tid kan overskue konsekvensene. Gjennom en utbygging av bestemmelsene om interkommunalt samarbeid i fylkesplanet vil en kunne få tilstrekkelig grunnlag til å koordinere byenes og landdistriktenes interesser. Mindretallet mener derfor at en — i hvert fall foreløpig — bør stanse ved det, så meget mere som den av flertallet foreslåtte begrensede deltakelse ikke omfatter de oppgavekomplekser hvor samarbeidsbehovet i særlig grad må antas å være til stede. Ved å velge den forsiktigere løsning vil en — uten å låse seg fast i en bestemt form — kunne la samarbeidet utvikle seg og så eventuelt på et senere tidspunkt ta standpunkt til

om det er grunn til å gå videre og danne en felleskommune. I mens kunne en på bred basis få utredet og drøftet de spørsmål vedrørende fylkeskommunene som er nevnt foran.

Etter flertallets forslag vil følgende lov- bundne oppgaver som et minimum bli overtatt av en utvidet fylkeskommune: oppgaver som er tillagt fylkeskommunen ved lovene om folkeskolen, framhaldsskolen og helsevern og ved veglovens bestemmelser om hovedvegene. Andre oppgaver kan bare tas opp av den utvidede fylkeskommune med tilslutning av de enkelte bykommuner eller om en bykommune gjør vedtak om ikke å delta, ved eventuelt pålegg fra Kongen.

#### *En sammenligning av de to alternativer.*

For å vurdere de to alternativer som det her er tale om — byenes opptakelse i fylkeskommunen eller lovfestet interkommunalt samarbeid mellom byene og fylkeskommunen — er det av interesse å foreta en sammenligning mellom de resultater som kan oppnås ved hvert enkelt alternativ. I første rekke må en slik sammenligning gjøres for de lovfestede minimumsoppgaver:

#### *Folke- og framhaldsskolen.*

På dette område består fylkeskommunens oppgaver i alt vesentlig i å yte visse etter loven fastsatte bidrag til primærkommunenes skolebygg, inventar og til fritt skolemateriell. Det er i realiteten bare en utjevningsordning en her har for seg. Slik som loven er formet, har fylkeskommunen ingen adgang til å gripe regulerende inn når det gjelder folkeskolevesenet. Fylkeskommunen kan f.eks. ikke hindre at to kommuner bygger hvert sitt skolehus i grensedistrikter hvor ett felles skolehus ville være den riktige ordning såvel skolemessig som økonomisk. Og dette forhold vil ikke endres om byene kommer inn i fylkeskommunen. Byenes deltakelse i fylkeskommunen vil således på dette område i og for seg ikke gi noen rasjonaliseringsgevinst. Vegen til det må eventuelt søkes gjennom de bestemmelser om tvungent interkommunalt samarbeid som komiteen har foreslått (kfr. kapitel X). Ved et slikt samarbeid vil det også — om det finnes rimelig — kunne oppnås en lokal skatteutjevning avpasset etter forholdene i vedkommende kommuner.

Ut fra hensynet til en mere rasjonell forvaltningsordning eller lokal skatteutjevning kan en således ikke se at det på dette område vil være noe vunnet ved å få byene inn i fylkeskommunen.

En vil samtidig peke på det urimelige i at byene, som etter flertallets forslag skal delta fullt ut i fylkeskommunens utgifter til skole-

vesenet, fortsatt skal ha lavere statstilskudd til lærerlønninger m.v. enn landkommunene. Forutsetningen burde i tilfelle være at statsrefusjonene ble de samme for begge kategorier av kommuner, hvilket igjen vil medføre økte utgifter for staten.

#### *Særundervisning for døve m.fl. og utgifter til forpleining av ubemidlede sinnssyke osv.*

Den andre hovedgruppen av oppgaver som etter flertallets forslag skal overtas av den utvidede fylkeskommune, gjelder utgiftene vedkommende særundervisning av døve, blinde, åndssvake og vanføre, utgiftene ved forpleining av ubemidlede sinnssyke, tuberkuløse epileptikere og åndssvake og utgifter til bekjempelse av farlige epidemiske eller smittsomme sykdommer.

Fylkeskommunens lovfestede oppgaver på disse områder går ut på å dekke en del av utgiftene til de nevnte formål. Den aktive siden av oppgavene: igangsettelse av spesielle undervisningstiltak, bygging og drift av pleiehjem, spesialsykehus osv. vil etter flertallets forslag fortsatt ligge utenfor det tvungne fellesskap. Også på disse områder vil en derfor ved byenes opptakelse i fylkeskommunen bare oppnå en utjevning.

Mange byer har gått langt i løsningen av de aktive sider ved de nevnte oppgaver. Flere byer har således opprettet spesialskoler for særundervisningen, bygd spesialsykehus eller spesialavdelinger for en eller flere av de nevnte kategorier av sykdommer og satt i gang tiltak av forebyggende art eller til støtte i rekonvalesenstiden. Landdistriktene har også ofte fordeler av dette som mindretallet derfor ser som et ledd i byenes fellesnevnerfunksjoner.

At de oppgaver som her er omhandlet kan være gjenstand for en utjevningsordning hvor også byene er med, finner mindretallet i og for seg ikke urimelig. Men en slik utjevning bør i første rekke finne sted over statskassen. Mindretallet ser derfor ingen fordel i den løsning som flertallet foreslår idet den bare vil medføre en utjevning i fylkesplanet og uten at det oppnås noen rasjonaliseringsgevinst. De aktive sider vil etter mindretallets mening best og mest praktisk kunne løses gjennom interkommunalt samarbeid som er en mere elastisk form.

#### *Vegvesenet.*

Etter flertallets forslag skal byene delta i fylkeskommunen når det gjelder hovedvegnett (riksveger og fylkesveger) i landdistriktene. De tilsvarende gater og veger i byene skal være med i fellesskapet. Her skal en imidlertid være oppmerksom på at det er

tre parter i dette forhold, nemlig bykommunene, fylkeskommunen og staten. Mens bykommunene nå stort sett er suverene når det gjelder gatenettet, en ser da bort fra statens tilsynsmyndighet vedrørende byplanen, har staten en dominerende innflytelse på administrasjonen av hovedvegnettet i landdistriktene og bærer også den største delen av utgiftene. Dette moment må en ta hensyn til når en skal vurdere nytten av å få byene inn i fylkeskommunen på dette område.

Det er videre av stor interesse å se nærmere på hvorledes den foreslåtte ordning vil virke i bykommunene. For gater og veger som ikke kan likestilles med hovedveger, vil ordningen bli som nå. Her vil byene fortsatt ha den avgjørende myndighet og vil måtte opprettholde sitt eget tekniske apparat for både planlegging, anlegg og vedlikehold. Men når det gjelder hovedgater (veger) skal ordningen prinsipielt være den samme som for hovedvegnettet i landdistriktene. Det vil si at den avgjørende myndighet både når det gjelder planleggingen av de arbeider som skal utføres, og finansieringen av disse arbeider vil bli lagt til fylkeskommunen og staten. I enkeltheter vil ordningen såvidt en kan forstå, bli følgende:

Flertallet forutsetter at det er byenes ingeniørvesen som fortsatt skal utarbeide planer og omkostningsoverslag for alle arbeider vedrørende hovedgatenettet i byene (et arbeid som i landdistriktene utføres av statens vegvesen). Sakene må så forelegges for bystyret til uttalelse, hvorefter de via fylkesvegsjefen og fylkestinget går til vegdirektøren og departementet som tar endelig standpunkt til planene. Dette må etter mindretallets oppfatning betegnes som et tilbakeskritt. Det er byenes ingeniørvesen som her må forutsettes å sitte inne med den største sakkyndighet og hvis statens overprøvelse skal bli noe mere enn en formsak, vil statens vegadministrasjon antakelig måtte utvides betydelig både sentralt og lokalt for å kunne overkomme arbeidet. Den foreslåtte ordning vil muligens kunne by på visse fordeler for mindre og mellomstore byer som i noen utstrekning vil kunne nyttiggjøre seg statens vegvesen. Men større byer som har egne høyt utviklede og spesialiserte ingeniørretater vil ikke kunne oppnå nevneverdige fordeler på dette område.

Såvidt en forstår, er det særlig på det planleggende felt at flertallet mener det er behov for en koordinering av byenes og landdistriktenes vegvesen. Her vil en imidlertid etter mindretallets oppfatning kunne oppnå en fullt tilfredsstillende ordning ved å etablere en fast samarbeidsnemnd hvor både staten, fylkeskommunen og byene er representert.

Når det gjelder den tekniske utførelse av arbeidene, foreslår flertallet at dette i byene skal overlates byenes ingeniørvesen. Det er en annen ordning enn den som gjelder i landdistriktene men det er klart at det er den eneste praktiske løsning, i hvert fall når det gjelder litt større byer.

Alle arbeider vedrørende hovedgatenettet skal etter flertallets forslag bekostes av staten og fylkeskommunen, eventuelt med et bidrag fra bykommunen. Før slike arbeider settes i gang, må derfor bykommunen søke om bevilgning fra staten og fylkeskommunen. Den må med andre ord søke om å få arbeidet oppført på statsvegbudsjettet. Hvis det ikke blir oppført på dette, kan bykommunen søke om tillatelse til å forskuttere utgiftene mot refusjon senere når anlegget eller ombyggingarbeidet blir tatt opp på statsvegbudsjettet. Hvis et veganlegg ikke blir opptatt på statsvegbudsjettet må byene eventuelt utføre arbeidet for egen regning når det teknisk er godkjent.

Den foreslåtte ordning fører altså til at bevilgningsretten og den endelige avgjørelsen tas fra byene. Det blir en tungvint og på mange måter hemmende ordning. En må her være oppmerksom på at en bykommunes forhold til sitt hovedgatenett er et annet enn en landkommunes forhold til hovedvegnettet. Byenes eksistens er i høy grad avhengig av hovedgatenes tilstand.

Vedlikeholdet av hovedvegene i landdistriktene utføres av statens vegvesen. Når det gjelder riksvegene dekkes utgiftene av staten og når det gjelder fylkesvegene av fylkeskommunen. I byene er det forutsetningen at vedlikeholdsarbeidet skal utføres av byenes ingeniørvesen og den eneste praktiske ordning vil da formentlig være at byene får vedlikeholdsutgiftene godtgjort, henholdsvis av staten og fylkeskommunen, etter nærmere bestemte satser pr. m<sup>2</sup>.

Når det gjelder utgiftsordningen i det hele, er det etter mindretallets mening store betenkeligheter ved den foreslåtte ordning. Etter denne skal byene delta i fylkeskommunen på like fot med landkommunene. Det vil utvilsomt føre med seg at byene gjennom fylkesskatten kommer til å betale betydelige bidrag til hovedvegnettet i landdistriktene. Det er vanskelig på forhånd å kunne gjøre seg opp en mening om hvor store nettotilskuddene vil bli, men det er i hvert fall en stor risiko for at det kan dreie seg om så store beløp at det vil bli økonomisk vanskelig for byene å løse sine fellesnevneroppgaver. Den belastning byene må regne med ved forskuttering og også ved at det kan bli hovedgatearbeider som de må bekoste helt på egen

hånd, vil øke disse vanskeligheter. Noen økonomisk lettelse for byene når det gjelder deres eget ingeniørvesen vil ikke kunne påregnes, da de fleste byer må opprettholde dette uforandret.

For statens vedkommende vil ordningen bety at den skal ta på seg tilsvarende utgifter i byene som den nå har til hovedvegnettet i landdistriktene. Hvilke utgifter som her kan komme på tale, er det vanskelig å ha noen mening om. Det er avhengig av en rekke faktorer som en for tiden ikke har noen oversikt over og meget vil også avhenge av styremaktens vedtak til enhver tid.

Mindretallet er ut fra det foran anførte kommet til at den foreslåtte ordning betegner et tilbakeskritt på flere områder og at den uten å gi noen egentlig rasjonaliseringsgevinst kan bety en alvorlig økonomisk risiko for byene.

#### Frivillige oppgaver.

De oppgaver hvor et samarbeid mellom byene og fylkeskommunen vil kunne gi den største og sikreste rasjonaliseringsgevinst, er de oppgavene som etter flertallets forslag bare kan tas opp på frivillig basis. Men her vil en etter mindretallets mening kunne oppnå like gode og ofte bedre resultater hvis fellesskapet bygger på interkommunalt samarbeid i stedet for en utvidet fylkeskommune. Dette gjelder i første rekke fag- og yrkesskoler og sykehus. Det er allerede nå på disse områder et ganske utstrakt frivillig samarbeid i forskjellige former avpasset etter forholdene. Det vil være naturlig å bygge videre på dette og eventuelt utvide det ved lovfestet interkommunalt samarbeid. En kan da fordele de økonomiske byrder etter oppgavens art, samarbeidets form og de medvirkende kommuners økonomiske evne. Dersom disse oppgaver tas opp som fellesoppgaver gjennom en utvidet fylkeskommune, vil en være sterkere bundet til en bestemt form og byrdenes fordeling vil naturligere skje over fylkesskatten. Når det gjelder en oppgave som sykehusvesen, vil det f.eks. ikke falle så lett å bruke den ofte nå brukte fordelingsnorm etter antall liggedager.

Nettopp på disse områder vil det være en fordel å kunne fremme utbyggingen av samarbeidet og kunne fastsette utgiftsfordelingen og representasjonsforholdet i fellesorganene etter forholdene i de enkelte distrikter. En like stor representasjon fra begge parter vil ofte være mere rettferdig og stå i bedre samklang med utgiftsfordelingen enn representasjonsordningen i en utvidet fylkeskommune.

Når det gjelder fag- og yrkesskoler vil det som regel være naturlig med den form for

interkommunalt samarbeid som komiteen har foreslått i kapitel X, nemlig at en kommune driver skolen mens andre kommuner får anledning til å sende sine elever dit. I dag er forholdet det at de fleste yrkesskoler ligger i byene og at disse skoler også er åpne for elever fra landdistriktene. Som oftest er dette også en nokså naturlig ordning. Hvis det hele skal overføres til fylkeskommunen, kan det bl.a. føre til at yrkesopplæringen i byene blir forsømt.

#### Sammendrag og konklusjon.

Under sin vurdering av spørsmålet om byenes innlemmelse i fylkeskommunen har mindretallet lagt særlig vekt på følgende momenter:

Ved at byene innlemmes i fylkeskommunen — foreløpig for et begrenset oppgaveområde — oppstår det en fare for at deres økonomiske evne skal bli så sterkt redusert at de ikke blir i stand til å løse sine fellesnevneroppgaver på en tilfredsstillende måte.

Det foreligger ingen fullstendig og noenlunde sikker oversikt over de økonomiske virkninger av flertallets forslag og hvilke nettotilskudd byene vil måtte yte til fylkeskommunen. Det foreligger heller ingen oppgaver over hva byene i dag faktisk yter til fellesskapet gjennom løsningen av sine fellesnevneroppgaver. Det dreier seg her utvilsomt om meget betydelige beløp.

Byene må fortsatt gjøre regning med i forholdsvis stor utstrekning å måtte løse på egen hånd flere av de oppgaver som kommer til å ligge inn under den utvidede fylkeskommune.

Den foreslåtte ordning for byenes deltakelse i fylkeskommunen gir vesentlig skatteutjevning som resultat og liten rasjonaliseringsgevinst.

Før en tar standpunkt til spørsmålet om byenes innlemmelse i fylkeskommunen, bør en ha gjennomgått inngående spørsmålet om en revisjon av fylkeskommunens organisasjon og forvaltningsområde slik at felleskommunen kan tilpasses tidens krav og spesielt det nye forhold at byene i tilfelle kommer med som medlemmer. Videre bør den forskjellige lovgivning for by- og landkommuner tas opp til utredning og revisjon.

De oppgaver hvor et samarbeid mellom byene og fylkeskommunen vil kunne gi den største og sikreste rasjonaliseringsgevinst, er de som etter flertallets forslag bare kan tas opp på frivillig basis eller etter pålegg fra Kongen i de enkelte tilfeller. Mindretallet mener at en her vil kunne oppnå bedre resultater gjennom et lovfestet samarbeid hvor en ikke har låst seg fast til en bestemt or-

ganisasjonsform eller en bestemt fordelingsnorm.

Også de enkelte byers forskjellige bærevne gjør det ønskelig at samarbeidsformene ikke blir fastlagt generelt men tilpasset de enkelte konkrete tilfeller. En fast organisasjonsform med et bestemt skjema for fordelingen av den økonomiske belastning vil kunne hindre eller hemme et samarbeid som ellers skulle by seg fram som naturlig.

Som før nevnt gir flertallets forslag — når det gjelder det minimum av oppgaver som skal være lovfestet for en utvidet fylkeskommune — ikke store muligheter for positivt samarbeid. Flertallet forutsetter imidlertid at dette minimum av fellesoppgaver bare skal være et startgrunnlag. Det forutsettes at samarbeidsområdene skal utvides etter hvert. Flertallet legger også stor vekt på den psykologiske side av saken, at byene og landkommunene får et fast fellesorgan, et forum hvor deres representanter kan møtes og diskutere alle saker av felles interesse.

Mindretallet mener at en vil kunne oppnå en fullt tilfredsstillende koordinering av byenes og landdistriktenes forvaltning ved en utbygging av bestemmelsene om interkommunalt samarbeid. Ved de bestemmelser komiteen har foreslått i kapitel X og ved å åpne adgang til å påby samarbeid mellom fylkeskommunen og fylkets byer ved fellesorganer, vil en kunne oppnå en like god og tildels også bedre forvaltningsordning enn ved å innlemme byene i de nåværende fylkeskommuner. Det psykologiske hensyn skulle kunne tilgodeses ved å opprette en fast, obligatorisk samarbeidsnemnd bestående av representanter fra fylkeskommunen og fylkets byer.

Hvis en senere etter at spørsmålet er grundigere utredet og en har høstet mer erfaring, kommer til at byene bør innlemmes i fylkeskommunen, er intet foregrepet ved den fremgangsmåte mindretallet foreslår. En vil da heller ikke være så bundet av bestemte former som tilfellet ville være hvis en allerede nå skulle innlemme byene i fylkeskommunen.

#### *Forslag til lovbestemmelser.*

Under henvisning til foranstående vil mindretallet foreslå at en i kommunelovene tar inn følgende bestemmelser om interkommunalt samarbeid i tilknytning til de bestemmelser komiteen allerede har foreslått i kapitel X:

1. Dersom det antas nødvendig at en kommunal oppgave løses i fellesskap av en eller flere bykommuner og vedkommende fylkeskommuner, kan Kongen bestemme at slikt samarbeid skal foregå ved et

felles styre og fastsette de nærmere vilkår for samarbeidet. Før beslutning treffes, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

2. I hvert fylke skal det være et samarbeidsråd som består av representanter for fylkeskommunen og fylkets bykommuner. Samarbeidsrådet kan ta opp saker av felles interesse for fylkeskommunen og bykommunene, utrede sakene, føre foreløpige forhandlinger om samarbeidsspørsmålene og eventuelt sette fram forslag om samarbeid. Ved behandling av saker angående gate- og vegnett, tiltres samarbeidsrådet av vegsjefen i fylket. De nærmere regler for samarbeidsrådets organisasjon og virksomhet fastsettes av det departement kommunene sorterer under.

A d 1: I den bestemmelse om tvungent interkommunalt samarbeid som komiteen har foreslått i kapitel X er det overlatt til vedkommende departement å avgjøre om slikt samarbeid skal finne sted. Det gjelder også om det er fylkeskommuner som er deltakere. Når det her foreslås at avgjørelsesmyndigheten skal legges til Kongen, er det fordi det gjelder interkommunalt samarbeid ved fellesorganer, altså en mere betenkelig form, og fordi det vanligvis vil dreie seg om betydelige foretagender.

Med «nærmere vilkår» sikter en til styrets sammensetning, bestemmelser om hvorledes representantene skal velges, fellesorganets myndighetsområde, fordelingen av rettigheter og forpliktelser, samarbeidets varighet osv., jfr. det som er sagt i kapitel X. Ved at vilkårene fastsettes særskilt for hvert enkelt tilfelle, vil en kunne tilpasse dem nøyaktig etter forholdene.

A d 2: En har ikke i lovbestemmelsen kunnet foreslå hvorledes samarbeidsrådet skal sammensettes. Det vil variere fra fylke til fylke etter antallet av bykommuner. Det vil formentlig være rimelig at fylkeskommunen har like mange representanter som bykommunene til sammen og at rådets formann velges blant fylkeskommunens representanter det ene år og blant byenes det neste. Medlemmenes funksjonstid bør være 4 år og falle sammen med kommunevalgperioden.

Det er forutsetningen at rådet både skal kunne ta opp saker etter eget initiativ og etter anmodning fra de interesserte kommuner.

For at alle parter skal være representert ved behandling av saker vedrørende gate- og vegnett, har en foreslått at samarbeidsrådet i slike tilfeller skal tiltres av fylkesveg-sjefen (statens representant).

En viser for øvrig til det som er anført om interkommunale samarbeidsråd i kapitel X.

## F. Gjennomføringen av forslaget om en utvidet fylkeskommune.

### 1. Budsjett, regnskap og forholdene utad.

Det kan innvendes mot den ordning som er bragt i forslag at en da ikke får noen homogen fylkeskommune. Alle deltakende primærkommuner blir ikke forpliktet og berettiget på samme måte, og dette vil så virke inn på budsjett, regnskap og forholdet utad til kreditorer og kontrahenter.

Ved en ordning med alle bykommuner og herredskommuner som deltakere på like fot om visse oppgaver, og med herredskommunene felles om sine særinteresser, vil en ha to skarpt adskilte avdelinger. Dersom en ikke likevel vil se forholdet som en felles fylkeskommune kan det bli spørsmål om deling av budsjett, regnskap og ansvar utad etter forskjellige alternativer alt etter den konstruksjon en velger:

1. To sideordnede fylkeskommuner.
2. Den nåværende fylkeskommune bibeholdes for de spesielle herredskommunale fellesoppgaver, og det etableres interkommunalt samarbeid mellom fylkeskommunen og byene i fylket om fellesoppgavene. Styret for denne sammenlutning blir da et utvidet «fylkesting».
3. Den nåværende fylkeskommune fortsetter uforandret, men tar imot bidrag av byene til de felles utgifter.
4. Den utvidede fylkeskommune blir den egentlige fylkeskommune, og uavhengig av den løser herredskommunene sine spesielle fellesoppgaver gjennom interkommunalt samarbeid.

En ordning etter det sist nevnte alternativ, (4), vil bryte både sterkt og unødig med godt innarbeidede gjeldende forhold og i forvaltningen by på så store praktiske vanskeligheter at den ikke kan betraktes som aktuell.

Alternativ 3 byr heller ikke på noen ønskelig fremgangsmåte. Det ville etter dette bli vanskelig å få etablert et sikkert fellesorgan for de felles saker, og en vesentlig del av hensikten med et fylkeskommunalt samarbeid med byene ville falle bort om byene bare skulle være bidragsyttere.

Den vesentligste forskjell mellom alternative 1 og 2 ligger i at en etter det første opererer med to sett fylkeskommuner, etter det andre med en fylkeskommune med redusert sakområde og så et samarbeidsorgan for herredene og byene. Regnskapsmessig og budsjettmessig vil det ikke bli noen vesentlig forskjell på disse to alternativer. Fordelen ved alternativ 2 er at det utad ikke lett vil kunne bli noen forveksling av de to avdelinger. Men for å oppnå det beste samarbeid mellom kom-

munene og en naturlig vekst i dette samarbeid vil etter komiteens mening alternativ 1 absolutt være å foretrekke.

Komiteen antar imidlertid at det formelt ikke er nødvendig å operere med to avdelinger. En slik deling er basert på den forutsetning at kommunene som innskytere i fellesskapet skal være forpliktet og berettiget etter sine andeler. Om en kunne se bort fra dette forhold, ville det ikke vært noe til hinder for å operere med en ensartet fylkeskommune med udelt ansvar utad.

Fylkeskommunen er på samme måte som primærkommunene et eget rettssubjekt ordnet ved lov. De enkelte kommuner er ikke deltakere i den forstand at de har noe krav på eiendomsrett til sine andeler, og de har heller ikke noe ansvar for fylkeskommunens forpliktelser overfor tredjemann — bare forpliktelse overfor fylkeskommunen til å betale skatt etter lovens bestemmelser. Er kommunene ikke saklig likt interessert er de bare forpliktet til å betale sin andel til de poster på budsjettet som de har fellesskap om. Men det er klart at hvis fylkeskommunen som sådan er en enhet, vil en svekkelse av den, hva enten det skyldes foretakender som alle eller bare en del av kommunene er interessert i, få betydning for alle deltakerne. Fylkeskommunens alminnelige økonomiske status vil lide, dens reserver som alle kan ha bidratt til, vil kunne bli uttømt, og dens evne til å løse sine alminnelige forpliktelser overfor primærkommunene kan bli nedsatt. Om fylkeskommunen kommer i økonomiske vanskeligheter, kan således kreditorene ikke holde seg til deltakerne, primærkommunene. Men slike vanskeligheter vil bli ført over på primærkommunene i form av økt beskatning eller nedsatt betjening.

Skyldes imidlertid vanskelighetene foretakender som ikke alle kommuner bidrar til, vil den økte belastning ikke direkte kunne ramme de kommuner som står utenom.

En finner i denne forbindelse ikke grunn til å komme nærmere inn på reglene om tvangsinnndriving hos kommunene og om skjerpet tilsyn, men en nevner bestemmelsen om at kommune som er under slikt tilsyn, kan bli pålagt å realisere eiendeler som den ikke trenger til fremme av sine rent kommunale formål. Blir bestemmelsene om skjerpet tilsyn gjort gjeldende overfor fylkeskommune hvor alle primærkommunene ikke står på like linje, vil det kunne tenkes at slike eiendeler som nevnt og som alle har bidratt til, kan bli nyttet til å dekke underskudd vedrørende formål som ikke er felles. Det er imidlertid statsmyndighetene og ikke kreditorene som avgjør slike spørsmål.

Komiteen finner etter dette at det ikke er nødvendig å opprettholde to skarpt adskilte avdelinger, men er blitt stående ved å foreslå at det etableres en fylkeskommune med felles budsjett, felles regnskap og kasse. En løsning etter en av de foran nevnte fire alternativer blir derfor ikke aktuell. Dette vil ikke være til hinder for at besparelser eller overskridelser vedkommende oppgaver som ikke alle kommunene er interessert i føres i ny regning. En antar imidlertid at bestemmelser om dette ikke bør lovfestes, men at spørsmålet overlates til alminnelig avgjørelse av fylkestinget.

## 2. Fylkesskattens fordeling.

Måten å fordele utgiftene på gir seg ikke uten videre når byene skal tas med. Den fordelingsmåte som skatteloven gir anvisning på for herredskommunenes vedkommende, vil ikke helt kunne brukes.

Fylkeskommunenes nettoutgifter dekkes som før nevnt for en mindre del ved eiendomsskatt på matrikulerte eiendommer, verker og bruk i fylkets herreder. Det som ikke dekkes på denne måte, utlignes på herredene slik:  $\frac{1}{10}$  av beløpet (fylkesskatten) fordeles på kommunene forholdsvis etter verdien av de matrikulerte eiendommer,  $\frac{3}{10}$  etter gjennomsnittsfarmen for de siste 5 år,  $\frac{2}{10}$  etter gjennomsnittlig antatt inntekt de siste 3 år,  $\frac{1}{10}$  etter siste års antatte inntekt og  $\frac{2}{10}$  etter folkemengden.  $\frac{1}{10}$  fordeles etter fylkestingets skjønn over kommunenes bæreevne. Med samtykke av Kommunal- og arbeidsdepartementet kan dog fylkestinget fordele  $\frac{2}{10}$  etter skjønn og kvoten på folketallet reduseres da til  $\frac{1}{10}$ . Etter midlertidig lov nr. 13 av 29. juni 1951 kan fylkestinget med departementets samtykke høyne skjønnsparten ytterligere med  $\frac{1}{10}$  for termnen 1951—52 og 1952—53. I såfall reduseres den part som fordeles etter formuen til  $\frac{2}{10}$ .

Jord i by er som kjent ikke skyldsatt etter bestemmelsene om matrikulering. Eiendomsskatt til fylkeskommunen på dette grunnlag kan således ikke oppkreves i byene. Fordeling av fylkesskatten på grunnlag av matrikulerte eiendommers verdi kan da heller ikke foretas. Den någjeldende fordelingsmåte kan følgelig ikke nyttes felles for herredskommunene og bykommunene. Og da fordelingsfaktorene nettopp skal brukes til å fastslå hva den enkelte kommune skal betale, står en uten fullstendig materiale til en forhåndsberging av hva der vil falle på herredene og på byene.

Spørsmålet om fylkesskattens fordeling er stadig opp til drøfting i fylkestingene og i kommunene, og de gjeldende fordelingsreg-

ler synes tildels så lite tidsmessige at en alminnelig revisjon antas påkrevet. Det kunne da synes naturlig å foreta denne gjennomgåing av fordelingsspørsmålet i forbindelse med forslaget om en så inngripende endring i fylkeskommunens struktur som en delvis utvidelse med bykommunene representerer. Komiteen er imidlertid kjent med at spørsmålet hvordan fylkesskatten — uten hensyn til strukturendringer — skal fordeles, er under utredning av Skatteutjammingskomiteen av 1946. Kommuneinndelingskomiteen har derfor latt spørsmålet i dets fulle bredde ligge, også fordi en mener at det vil ha sine fordeler for utviklingen av samarbeidet mellom by og land at en iallfall foreløpig fordele byrdene mellom de to primærkommunegrupper etter særlige regler. Og disse regler behøver ikke å falle sammen med de som fordelingen innen gruppene skjer etter.

Komiteen har ment at en bør gå skrittvis fram for å få gjennomført byenes tilslutning til fylkeskommunen, og at slike fylkeskommunale oppgaver som objektivt sett ikke er av betydelig interesse også for bykommunene ikke bør påtvinges dem.

En mener også at det iallfall inntil videre vil være nødvendig å legge reglene for primærkommunegruppens skatteplikt til fylkeskommunene slik opp at de gir den nødvendige garanti til bykommunene som overalt vil være i mindretall i den utvidede fylkeskommune. En regner med at landrepresentantene ikke vil utnytte sin maktstilling til ekstra belastning av byene gjennom utligningsregler som gir plass for skjønn, men for samarbeidets skyld, og til en får erfaring og bedre oversikt over de økonomiske konsekvenser av sammenslutning, vil en finne det riktig å gi byene den sikkerhet som ligger i bruk av faste faktorer ved fylkesskattens utregning for bykommune- og herredskommunegruppene — at med andre ord skjønnsparten her sløyfes.

En finner det heller ikke riktig å basere fordelingen mellom gruppene utelukkende på faktorer som er avhengig av ligningsansettelsene i kommunene, både fordi det gjennomgående er en viss kvalitetsforskjell i ligning i herredskommunene og byene, og fordi et slikt fordelingsgrunnlag kan komme til å innvirke på ligningsansettelsene. Den siste merknad gjelder for øvrig også forholdet primærkommunene imellom, og faren momentet blir større jo sterkere fordelingen baseres på siste års ligning istedet for på resultatet av ligningene gjennom en periode.

Komiteen er kommet til det resultat at en ved fordelingen av fylkesskatt mellom by-



kommunene og herredskommunene og mellom bykommunene innbyrdes i en ikke ubetydelig utstrekning bør nytte folketallet som fordelingsgrunnlag. En er klar over at i perioder med liten beskjeftigelse vil folketallet kunne ha liten forbindelse med skatteevnen mens det derimot har sin store forbindelse med utgiftsbudsjettene, også fellesbudsjettet. Men under gode beskjeftigelsesforhold som de vi nå har, representerer folketallet et meget stort aktivum som det er kamp om, og som har den intimeste forbindelse med tiltaks- og skatteevne. Dette fordelingsgrunnlag kan heller ikke innvirke på ligningsansettelsene. Av disse grunner vil komiteen foreslå at folketallet i denne forbindelse (ved fordelingen mellom gruppene og innen bygruppen) blir nyttet som fordelingsgrunnlag for  $\frac{3}{10}$  av fylkesskatten.

Når det gjelder formuen som fordelingsfaktor, antar en at bl. a. hensynet til ligningen og den faktiske skatteevne tilsier reduksjon av denne faktors fordelingsverdi. En mener at maksimum  $\frac{2}{10}$  bør fordeles på dette grunnlag og da etter gjennomsnittet for de siste 5 års ligning. I denne forbindelse er det å merke at en rekke herredskommuner nå med beskatning etter  $4\text{‰}$  synes å få mindre formuesskatt enn den fylkesskatt kommunen må betale på grunnlag av formuen ( $\frac{3}{10}$ ). Et slikt forhold kan friste sterkt til lave formuesansettelser.

Den resterende del av den felles fylkeskatt  $\frac{5}{10}$  synes naturlig å burde fordeles etter antatt inntekt, og med begrunnelse som nevnt foran med hovedvekten lagt på gjennomsnittet for de tre siste års ligning. En har tenkt seg  $\frac{4}{10}$  etter dette gjennomsnitt og  $\frac{1}{10}$  etter siste års ligning. Regulering av konjunkturbetonte forhold synes mest praktisk å burde foretas over primærkommunenes budsjetter.

At antatt inntekt ikke gir det beste uttrykk for den reelle skatteevne er så, men spekulasjonsmomentet synes på dette grunnlag å bli mindre enn ved skattbar inntekt hvor reduksjonstabellen med sitt skjønnsinnslag vil spille inn.

### 3. Utregningen av fylkesskatten.

Det forslag til samarbeid over fylkeskommunen som komiteen har fremsatt, medfører at en på fylkesbudsjettet kan måtte operere med tre grupper poster.

For det første har en de utgifter som vedkommer samtlige herreds- og bykommuner innen fylket, f. eks. utgifter til skolebygg.

For det andre kan en få utgifter som vedkommer samtlige herredskommuner, men ikke alle bykommuner, fordi en eller flere

av dem har motsatt seg å delta i et foretakende, f.eks. bygging av et sykehus. Innen denne gruppe kan det ellers bli flere varianter ettersom en eller flere bykommuner måtte stå utenfor i de forskjellige samarbeidssakene.

Den tredje gruppe utgifter gjelder de fylkeskommunale oppgaver som bare vedkommer herredskommunene.

Fordelingen av fylkesskatten mellom bykommunene og herredskommunene mener komiteen kan foretas slik:

Først trekker en ut av fylkeskommunens budsjett de nettoutgifter som faller inn under første gruppe, fellesutgiftene. Så fordeler en disse utgifter på gruppene av herredskommuner og bykommuner med  $\frac{3}{10}$  etter folketallet,  $\frac{2}{10}$  etter antatt formue beregnet etter gjennomsnittet av de fem siste års ligning,  $\frac{4}{10}$  etter antatt inntekt gjennomsnittlig for de tre siste års ligning og  $\frac{1}{10}$  etter siste års ligning.

Dernest trekker en ut nettoutgiftene som faller inn under annen gruppe. Også her skjer fordelingen mellom by og land etter de samme faktorer som for gruppe 1, men slik at folketall, formue og inntekt i den eller de byer som ikke skal delta i deknningen av disse utgifter, holdes utenfor beregningen.

Den tredje gruppe volder i denne forbindelse ingen vanskelighet. Den faller i sin helhet på herredskommunene.

Når disse beregninger er foretatt, bør gangen videre etter komiteens mening bli denne:

Summen av herredskommunegruppens utgifter etter 1, 2 og 3 fordeles på de enkelte herredskommuner etter de til enhver tid gjeldende bestemmelser for fylkesskattens fordeling i landdistriktene. Etter gjeldende regler kommer først til fradrag i utligningssummen eiendomsskatt på matrikulerte eiendommer, verker og bruk.

Bykommunegruppens samlede utgifter etter 1 og 2 blir å fordele på de enkelte bykommuner i en eller flere regneoperasjoner etter de foran nevnte fordelingsregler:  $\frac{3}{10}$  etter folketall,  $\frac{2}{10}$  etter antatt formue og  $\frac{5}{10}$  etter antatt inntekt.

Budsjettbehandlingen må da bli slik at det samlede fylkesting behandler og vedtar fellespostene, mens de øvrige poster avgjøres av representantene for de kommuner som skal dekke disse utgifter.

Nettobudsjettet salderes ved fellesskatt som fordeles med andeler fra bykommunene etter beregninger som nevnt og ved andeler fra herredskommunene etter de lovregler som til enhver tid gjelder for det.

En nevner ellers i denne forbindelse at det synes naturlig at de rene fylkeskommunale

administrasjonsutgifter som staten ikke dekker (fylkestinget, fylkesrevisjonen, andel i fylkeskasserers lønn m. v.) dekkes av fellesbudsjettet uten at det foretas noen oppdeling på de tre foran nevnte tenkelige utgiftsgrupper. Disse utgifter er nemlig relativt små og nokså upåvirkelige av størrelsen av fellesskapet i saker. Det ville også være tjenestlig uheldig om ikke denne administrasjon ble oppfattet som et likeverdig felleseie.

#### 4. Forslagets umiddelbare økonomiske virkning.

Komiteen har i sin innstilling gitt tydelig uttrykk for at det er hensynet til en rasjonell forvaltning og ønsket om å oppnå det beste grunnlag for den mest harmoniske utvikling som har vært avgjørende for komiteens forslag om byenes deltakelse i fylkeskommunen. — Den umiddelbare og direkte økonomiske virkning av dette forslag har en ikke funnet å kunne tillegge avgjørende betydning i denne forbindelse. Alt for sterke forskyvninger i forhold til det tilvante må kunne reguleres i det enkelte tilfelle som et skatteutjevningsspørsmål. Videre er å merke at den indirekte økonomiske virkning som først vil vise seg etter hvert ikke lar seg forhåndsbergne.

Den direkte økonomiske virkning vil heller ikke kunne avleses nøyaktig, særlig fordi en rekke faktorer av skjønnsmessig karakter kommer inn, og fordi budsjettene som beregningen vesentlig vil måtte baseres på, for tiden er mer ujevne kommunene i mellom enn vanlig. Som en viss rettesnor har komiteen likevel foretatt en beregning av forslaget øyeblikkelige direkte økonomiske virkning på grunnlag av fylkes- og bykommunebudsjettene for 1950—51. Denne beregning følger innstillingen som trykt vedlegg, jfr. vedlegg 1, tabellene A, B og C.

Beregningen er satt opp slik at en for de nåværende fylkeskommuner har trukket ut av budsjettene bevilgningen til skolehus, inventar og læremidler, videre utgiftene til særundervisning og til forpleining av tuberkuløse, sinnssyke, epileptikere, åndssvake, epidemisk syke og vanføre. Endelig har en etter skjønnsmessig vurdering trukket ut halvparten av det enkelte fylkes netto vegbudsjett med den begrunnelse at dette svarer til den gjennomsnittlige utgift til hovedvegene, jfr. tabell A i vedlegg 1. Alle disse summer er så ført opp i et budsjett til dekning av den utvidede fylkeskommune.

På samme måte er de tilsvarende utgifter trukket ut av den enkelte bykommunes budsjett, jfr. tabell B i vedlegg 1. Når det gjelder byenes utgifter vedkommende

særundervisningen, forpleiningen av de tuberkuløse m. v., er disse med hele sitt nettobeløp ført opp til dekning på budsjettet for den utvidede fylkeskommune. Når det gjelder byenes utgifter til skolebygg, inventar og læremidler kan bare den del som den utvidede fylkeskommune skal betale etter de regler som gjelder for herredskommunene tas med i fellesbudsjettet. Å beregne disse beløp lar seg ikke gjøre for skolebyggene. Fylkeskommunens bidrag skal nemlig utregnes på grunnlag av fremlagte og godkjente planer med omkostningsoverslag, men det har en ikke. En har derfor måttet foreta en samlet vurdering av disse bevilgninger på alle bykommunebudsjettene, og sammenholde de oppførte beløp med den naturlige amortiseringskvote på hele skolehuskapitalen i landet. På det vis har en vurdert seg fram til at bykommunene gjennomsnittlig vil få refundert av fylkeskommunen  $\frac{1}{2}$  av de oppførte bevilgninger på bykommunebudsjettene til dette formål. Denne femtepart har en så sammen med refusjonskvoten etter loven for utlegg til læremidler og inventar ført opp i den utvidede fylkeskommunes budsjett. Samlet for byene antar en at dette blir noenlunde riktig, men byene imellom vil det bli forskyvninger både fordi de nåværende skolehus er så forskjellige i kvalitet og fordi budsjettene i dag ofte, men ujevnt, inneholder betydelige kapitalopplegg.

Når det gjelder vegutgifter kommer også skjønnet inn. Vi vet ikke hvor stor del av den enkelte bys gatenett som vil bli klassifisert som hovedveg og som byene derfor skal få fylkesbidrag til. Men på basis av oversikter som foreligger hos vegdirektøren, har en regnet med at ca. 200 km gatenett eksklusive Oslo og Bergen vil bli klassifisert som hovedveg. Dette representerer noe mindre enn  $\frac{1}{7}$  av de samme byers totale gatenett. På den andre siden er «hovedveg»gatene de gjennomgående sterkest trafikerte og de rommeligst dimensjonerte, og utgiftene vedkommende disse gater vil både når det gjelder anlegg og vedlikehold ta en betydelig større del av anleggs- og vedlikeholdsbudsjettet enn gatene for øvrig. I beregningen har en trukket ut av det enkelte bybudsjett netto anleggs- og vedlikeholdsutgifter og regnet med at  $\frac{1}{4}$  av disse utgifter vil bli å belaste fylkeskommunen. Men også her gjelder det at noen byer har budsjettert rommelig og noen knapt og dette forhold vil da virke inn på komiteens oppstilling.

Summen av de foran nevnte utgifter vedkommende landdistriktene og vedkommende byene har en så fordelt på gruppene av herredskommuner og bykommuner — og innen

bykommunegruppen — etter de fordelingsregler som komiteen har foreslått for fylkeskatten. I samme tabell er tatt inn en oversikt som viser hvor stor prosentvis del av disse utgifter som faller fylkesvis på landdistriktet og enkeltvis på byene innen hvert fylke. Videre er det gitt et sammendrag av nettostillingen økonomisk for byene i fylket. En viser for øvrig til tabell C i vedlegg 1.

Til slutt er tatt inn et sammendrag av utregningen. Dette viser at byene i sum avgir om lag 3,2 mill. kr.

Da Oslo og Bergen etter komiteens forslag skal holdes utenfor det fylkeskommunale samarbeid, reiser det spørsmål seg om disse byer også skal slippe den økonomiske belastning som forslaget vil kunne innebære for våre øvrige byer, eller om det av hensyn til konkurranseforholdet mellom byene på en eller annen måte skal fastsettes en ordning hvorved de to byer belastes tilsvarende. Deres innbetalinger kunne i tilfelle brukes til et fond til utjevning der komiteens forslag fører til for sterk forskyvning i forhold til det tilvante. — En vil i denne forbindelse også ha nevnt statens interesse i den reform som her blir foreslått. Etter komiteens mening ville det være naturlig om også staten var med på å bære en del av omkostningene, f. eks. ved tilskudd i en viss overgangstid til de enkelte bykommuner som ellers måtte ha vanskelig for å saldere sine budsjetter uten betydelig økning av skattebyrden, og generelt ved stort sett å innføre samme regler for statsrefusjoner for bykommuner som for landkommuner, f.eks. refusjonen for lærerlønningene i folkeskolen. — Da de her reiste spørsmål er av skatteutjevnenende karakter og for så vidt hører inn under Skatteutjamningskomiteens mandat, har en bare villet henlede oppmerksomheten på dem.

##### 5. Representasjonen i fylkestinget.

I fylkestingene nå har hver herredskommune en representant, ordføreren, og hver representant har en stemme. Det har ikke alltid vært slik. En tid var det i noen utstrekning gradert stemmevekt bl. a. etter kommunenes størrelse.

I våre naboland, Sverige og Danmark, velges medlemmene til landstinget, henholdsvis amtstinget ved direkte valg. I Sverige foretas valget som forholdstallsvalg i valgkretser som vanligvis er større enn den enkelte primærkommune og representantantallet fastsettes etter folketallet.

Spørsmålet om endringer i representasjonsforholdet til fylkestinget har gjentatte ganger vært oppe til behandling. Formannskaps-

lovkomiteen av 1898 foreslo således en utvidet representasjonsrett for større kommuner. Forslag herom ble tatt opp også av formannskapslovkomiteen av 1919.

Representasjonsordningen ligger i og for seg utenfor komiteens mandat. En bred utredning av denne sak hører hjemme i en komite til behandling av kommunalforfatningen i sin alminnelighet. Men komiteen finner det påkrevet å drøfte forholdet for så vidt som det kan få innflytelse på spørsmålet om en almen revisjon av herredsgrensene, spesielt ved sammenslåing av herreder, og på spørsmålet om byenes opptakelse i fylkeskommunen.

Når forslag om å slå sammen herredskommuner er drøftet, har komiteen møtt den innvending at slik sammenslutning vil føre til tap av representasjon i fylkestinget og en underrepresentasjon der for distriktet. Hvis det f. eks. ble spørsmål om å slutte sammen de 5 herredskommuner på Karmøy til én herredskommune, så ville disse kommuner etter det nåværende system bare få én representant i fylkestinget med sine om lag 14 000 innbyggere, det samme som nabokommunen Utsira med vel 400 innbyggere. Et slikt forhold er riktignok ikke noe nytt. Bærum, vår største landkommune, som utreder ca. fjerdeparten av fylkesskatten, har samme representasjon som en kommune, hvis andel i fylkesskatten utgjør om lag en halv prosent. En endring i representasjonsforholdet er derfor aktuell uansett en revisjon av kommuneinndelingen, men spørsmålet om sammenslutning av kommuner har ytterligere aktualisert det. Det nåværende representasjonsforhold er egnet til å skape unødige motstand mot forslag om sammenslutning og vil kunne motvirke opprettelsen av rasjonelt regulerte herredsgrenser.

Også for byenes tilslutning til fylket er den nåværende representasjonsordning en anstøtssten. En må regne med at representasjonssystemet vil bli trukket fram som et avgjørende moment i spørsmålet om byenes deltakelse i fylkeskommunen. Med den nåværende ordning vil f. eks. en by som Stavanger med sine ca. 55 000 innbyggere få samme representasjon og stemmevekt i fylkestinget som den før nevnte Utsira med vel 400 innbyggere.

Som nevnt finner komiteen seg ikke foranlediget til å ta spørsmålet om representasjonsordningen opp i hele sin bredde (herunder spørsmålet om direkte valg og andre kommunalforfatningsproblemer). Den finner imidlertid at det er ønskelig av hensyn til gjennomføringen av de forslag komiteen går inn for om sammenslutning av herreder og om opptakelse av byene i fylkeskommunen

at det blir en utvidet representasjon for større kommuner.

De tidligere forslag om endringer i representasjonsordningen har dels tatt sikte på innføring av direkte valg, dels at folketallet i de enkelte kommuner skulle legges til grunn for antallet representanter i fylkestinget, dels at ordningen med ordføreren som selvskrevet medlem skulle oppheves.

Da formannskapslovkomiteen av 1898 tok opp forslaget om utvidet representasjon for større kommuner var det under henvisning til de store forandringer som hadde skjedd med fylkeskommunene i det da forløpne totredjedels århundre siden formannskapslovens innføring i 1837. Det kan trygt sies at den videre utvikling i de siste 50 år ikke har vært mindre betydningsfull.

I 1837, da felleskommuneordningen ble innført nærmest «forsøgsvis» og da felleskommunens oppgaver og virkeområde var sterkt begrenset, vesentlig «rådgivende og tilsynsøvende», kunne det være tilstrekkelig å sammensette amtsformannskapene av primærkommunenes ordførere. Det første stortingsvedtaket gikk for øvrig ut på at medlemmene av amtsformannskapene skulle velges ved direkte valg. De enkelte primærkommuner var den gang mer jevnstore og hadde stort sett en ensartet struktur. Det har senere foregått en veldig forskyvning av forholdene. Ikke bare er fylkeskommunenes oppgaver vokst voldsomt og fylkestingets rolle og betydning blitt en helt annen. Ved oppdelingen av primærkommunene, ved den høyst ulike utvikling innen de enkelte kommuner i fylket, ved dannelsen av store kommunikasjons-, handels- og industristeder på landsbygda m. m. er kommunene blitt i høy grad forskjellige både i folketall og i økonomisk struktur.

I den første tid var det i vesentlig grad embetsmenn som ble ordførere og stemmeretten var sterkt begrenset. Innføring av almen stemmerett og hele den politiske utvikling med partier og partilister ved valgene har endret forholdene. Og endrede forhold krever en tidsmessig representasjonsordning.

Den nåværende ordning gir ikke muligheter for en politisk forholdsmessig sammensetning av fylkestinget. I fylker hvor ett politisk parti måtte ha et knepent flertall i alle kommuner, vil dette parti besette alle plasser i fylkestinget og en endog meget sterk minoritet vil ikke kunne komme til orde. Komiteen finner disse forhold uheldige. De må sies å stemme dårlig med vanlige begreper i dag om et demokratisk representasjonsystem, hvor det bør være så vidt mulig en politisk rettfærdig forholdsmessighet.

Komiteen er fullt merksam på at systemet med lik representasjon for alle kommuner uansett størrelse, kan gi større mulighet for små kommuner som det er ønskelig å tilføre hjelp til utbygging. Den antar imidlertid ikke at de små kommuner vil lide noe om de større kommuner får en noe økt representasjon, som likevel ikke vil gi dem noen stemmemessig overvekt.

For å åpne mulighet for en viss forholds-messighet i den politiske representasjon i fylkestinget og for å bedre likevektsforholdet i representasjonen fra by og land, finner komiteen det ønskelig med en ordning noenlunde slik:

Kommunens ordfører er selvskrevet medlem av fylkestinget. (Han er jo også kommunens rettslige representant). I kommuner med over 6 000 innbyggere velger herreds/bystyret en representant for hvert påbegynt nytt 6 000, til å møte på fylkestinget sammen med ordføreren, dog ikke mer enn 3 tilleggsrepresentanter. Når valget fremmes som forholdstallsvalg, tas det selvskrevne medlem, ordføreren, med i beregningen for det parti han er utgått fra. Valgbare er de som sitter i kommunestyret (valgte medlemmer og rådmenn).

Også i fylkesutvalget bør byene etter komiteens mening sikres en viss representasjon når bykommunenes medvirkning i fellesskapet ikke er ubetydelig. Formentlig vil en minimumsgrense på 10 000 innbyggere for å gi slik absolutt rett være høvelig. Selvsagt må fylkestinget ha anledning til å velge et medlem fra bykommunene selv om disse ikke når opp i dette folketall. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at fylkestinget kan velge mer enn ett fylkesutvalgsmedlem fra byene.

Forslaget bygger på at det skal gjøres minst mulige forandringer i den någjeldende kommunalforfatning. Ordføreren som selvskrevet medlem av fylkestinget opprettholdes. Det er fortsatt de enkelte primærkommuner som skal ha representasjonsretten og det er da mest hensiktsmessig at det er primærkommunenes styrer (by- og herredsstyrene) som utøver valgretten og velger innen sin midte. Det kunne også tenkes at kommunestyret sto fritt til å velge blant kommunens stemmeberettigede innbyggere, men det er logisk ut fra systemet med indirekte valg at eventuelle tilleggsrepresentanter i likhet med ordføreren velges blant kommunestyrets medlemmer. Det må også anses hensiktsmessig at det er aktive deltakere i kommunens styre og stell som representerer kommunen i fylkestinget. Som ved andre valg foretatt av kommunestyret kan det forlanges gjennomført som forholdstallsvalg.

Hvilken grense en skal sette for adgangen til utvidet representasjon kan være et vurderingsspørsmål. I tidligere forslag har grensen vært satt til 4 000 og 5 000 innbyggere, med delvis større avstand for flere enn ett tilleggsmandat og delvis med begrensning oppover. Komiteen er blitt stående ved å foreslå at grensen for å kunne velge tilleggsrepresentanter settes til 6 000 innbyggere og slik at ingen kommune kan ha mer enn 3 tilleggsrepresentanter, dvs. i alt sammen med ordføreren 4 representanter. Det som taler for å holde grensen lavest mulig er bl. a. at ordningen da kan få størst virkning ved sammenslutning av kommuner og således mest mulig lette gjennomføringen av en rasjonell herredsinndeling. En må imidlertid også ta hensyn til at fylkestingene ikke blir altfor store. Begrensningen oppad vil alene ramme

de kommuner som har over 24 000 innbyggere, dvs. 2 herredskommuner og 4 bykommuner, bortsett fra Oslo og Bergen som etter komiteens forslag ikke skal være med i det fylkeskommunale samarbeid.

Etter folketellingen i 1946 vil den foreslåtte ordning med tilleggsrepresentanter medføre en øking av representantantallet i fylkestingene med 125, derav 83 fra herredene og 42 fra byene. Ved sammenslutning av herreder og opptakelse av ladesteder i herredene vil imidlertid antallet fylkestingsmedlemmer kunne gå ned og en del av stigningen oppveies. Noen fare for at fylkestingene skulle bli for store kan ikke ses å bestå.

Nedenstående tabell viser hvor mange representanter det blir i de enkelte fylkesting med de nåværende kommuner etter komiteens forslag:

Fylke	Antall kommuner i dag			Tilleggsrepresentanter i alt	Antall fylkestingsrepresentanter
	Herreder	Byer	I alt		
Østfold	28	4	32	16	48
Akershus	29	2	31	11	42
Hedmark	30	2	32	15	47
Oppland	35	2	37	6	43
Buskerud	24	3	27	12	39
Vestfold	18	8	26	11	37
Telemark	25	7	32	8	40
Aust-Agder	31	5	36	1	37
Vest-Agder	37	4	41	4	45
Rogaland	48	6	54	9	63
Hordaland	56	—	56	8	64
Sogn og Fjordane	38	1	39	—	39
Møre og Romsdal	65	3	68	7	75
Sør-Trøndelag	55	1	56	6	62
Nord-Trøndelag	45	3	48	1	49
Nordland	63	6	69	6	75
Troms	33	2	35	3	38
Finnmark	20	3	23	1	24
Hele riket	680	62	742	125	867

Det er etter forslaget i alt 68 herreder og 25 byer som får tilleggsrepresentanter. Fordelingen av tilleggsrepresentantene på herreder og byer i de forskjellige fylker går fram av tabellen på s. 162.

Etter det forslag som komiteen har frem satt for byenes deltakelse i det fylkeskommunale samarbeid vil det være saker som ikke vedkommer en eller flere byer. I de saker der en by står utenfor blir det derfor spørsmål om byens representanter skal kunne delta i behandlingen i fylkestinget. De kan ikke ha stemmerett i slike saker, men komiteen mener det vil være hensiktsmessig å la disse

byrepresentanter delta i behandlingen. Der ved kan de i fylkestinget få gjort rede for bykommunens standpunkt til saken og gjøre det lettere for fylkestinget å finne fram til løsninger som alle parter vil kunne akseptere. Deltakelsen er imidlertid som nevnt begrenset til selve behandlingen slik at de ikke har stemmerett ved avgjørelsen.

Denne begrensning har komiteen ikke opprettholdt når det gjelder den representant i fylkesutvalget som skal velges fra byene når disse til sammen har en folkemengde på 10 000. Medlemmene av fylkesutvalget kan velges utenfor kommunestyrerepresentantene

og en kan ikke si at et fylkesutvalgsmedlem representerer en bestemt kommune.

*Fordelingen av tilleggsrepresentantene  
på herreder og byer:*

Fylke	Antall tilleggsrepresentanter		
	Fra herreder	Fra byer	I alt
Østfold . . . . .	9	7	16
Akershus . . . . .	11	—	11
Hedmark . . . . .	14	1	15
Oppland . . . . .	5	1	6
Buskerud . . . . .	8	4	12
Vestfold . . . . .	7	4	11
Telemark . . . . .	4	4	8
Aust-Agder . . . . .	—	1	1
Vest-Agder . . . . .	1	3	4
Rogaland . . . . .	3	6	9
Hordaland . . . . .	8	—	8
Sogn og Fjordane . . . . .	—	—	—
Møre og Romsdal . . . . .	2	5	7
Sør-Trøndelag . . . . .	3	3	6
Nord-Trøndelag . . . . .	1	—	1
Nordland . . . . .	4	2	6
Troms . . . . .	2	1	3
Finnmark . . . . .	1	—	1
Hele riket . . . . .	83	42	125

#### 6. Lovendringer.

Komiteen har ikke funnet å burde utarbeide detaljerte utkast til endringer av de forskjellige lovbestemmelser som berøres av forslaget foran om byenes deltakelse i fylkeskommunen, men innskrenker seg til å skissere de endringer som forslaget vil medføre. Arbeidet med redigeringen av lovteksten vil ikke bli på særlige vansker. Det antas mest praktisk at fagdepartementene uttaler seg om lovredaksjonen når de i tilfelle får seg forelagt komiteens innstilling.

#### K o m m u n e l o v e n e.

Bestemmelsene om fylkeskommunen er inntatt i lov om kommunestyre på landet. Da både herredene og byene etter forslaget skal delta i fylkeskommunen, kunne det være naturlig å trekke bestemmelsene ut av loven og utforme egen lov om fylkeskommuner. Komiteen har imidlertid foran gitt uttrykk for at de to kommunestyreløser bør sammenarbeides. Bli bestemmelsene om fylkeskommunen felles for de to sett primærkommuner, synes det enda mer naturlig med en slik endring. Komiteen regner med at slik sammenarbeiding vil komme, men antar at det for gjennomføring av byenes opptakelse i fylkeskommunen vil klare seg med en tilføyelse i bykommuneloven om at når det gjelder bykommunens deltakelse i fylkeskommunen

gjelder bestemmelsene i landkommunelovens kapittel 10.

I lov om kommunestyre på landet av 10. juni 1938 foreslås følgende endringer:

I § 75 må det fastslås at et fylkes herreder og byer danner en felleskommune — fylkeskommunen. I tilknytning til bestemmelsen om at fylkestinget har bevilgnings- og beskatningsretten, og at det sammen med fylkesutvalget og fylkesmannen skjøtter fylkets anliggender innen de grenser som gjeldende lov tilsier, bør det tilføyes:

Fylkestinget rådslår og gjør vedtak om foretakender og foranstaltninger til felles nytte for hele fylket.

Vedtaket om oppgaver som ikke er tillagt fylkeskommunen ved lovene om folkeskoler, framhaldsskoler, helsevern og ved veglovens bestemmelser om hovedveger, krever tilslutning av det enkelte bystyre, som innen 3 måneder etter å ha mottatt melding om fylkestingets vedtak må ha tatt standpunkt til saken.

Gjør et bystyre innen den nevnte frist vedtak om ikke å delta i løsningen av slike oppgaver over fylkeskommunen, kan denne anke bystyrets avgjørelse til Kongen som kan påby bykommunen å delta når det foreligger viktige og utvilsomme samfunnsmessige hensyn.

Paragraf 76 endres slik:

Fylkestinget består av ordførerne i fylkets herreder og byer og av kommunestyret valgte representanter for kommuner som etter siste alminnelige folketelling har 6 000 innbyggere eller mer.

Det velges blant kommunestyremedlemmene eller rådmennene en representant med varamann for hvert påbegynt nytt 6 000 innbyggere dog ikke flere enn 3 tilleggsrepresentanter.

Er varaordføreren valgt medlem, velges det også varamann for ordføreren.

Hvis valget fremmes som forholdstallsvalg henføres ordføreren ved beregningen til det parti han er utgått fra.

Ved behandlingen i fylkestinget av saker som en bykommune ikke bidrar til å løse, har representantene for vedkommende kommune ikke stemmerett.

Paragraf 77 må få tilføyelse om at det til fylkesutvalget skal velges minst en representant med varamann for byene dersom fylkets byer har et samlet folketall på minst 10 000. Det kan derfor bli spørsmål om å øke antallet av medlemmer i fylkesutvalget.

#### S k o l e v e s e n e t.

Lov om folkeskolen i kjøpstedene (16. juni 1936) har i § 12 nr. 9 bestemmelse om at utgifter som ikke dekkes på annet vis skal utredes av kommunekassen. Her bør føyes til: «om ikke annet er fastsatt i denne lov». Da blir det overensstemmelse med den tilsvarende paragraf (§ 37 nr. 1) i landsfolkeskoleloven.

I byfolkeskoleloven må tas inn en ny paragraf med følgende innhold:

Fylket skal yte tilskudd av fylkeskassen til utlegg som byen har til:

a. Nybygg og ombygging av skolehus, til tomt, lekeplass og gjerde, når fylkesskolestyret og overtilsynet har godkjent planen. Tilskuddet ytes etter de samme satser som gjelder for landsfolkeskolen.

Blir det tvist om byggeplan m.v. mellom bykommunen og fylkeskommunen, er det for begge ankerrett til vedkommende departement.

b. Leie av skolehus og innbo i skolehus med 1/2.

c. Læremidler som trengs til felles bruk i skolen etter minstekrav som departementet setter med 3/4.

Fylket kan yte tilskudd til:

a. kjøp og opparbeiding av skolehager,  
b. boksamlinger for lærerne (håndbøker for lærerne).

Bestemmelsene i landsfolkeskoleloven om fylkesskolestyre (§§ 63 og 64) må gjøres gjeldende for bykommuner, og det må sikres byene en forholdsmessig representasjon i fylkesskolestyret på samme måte som i fylkesutvalget. Derimot antas det ikke nødvendig å gjøre gjeldende i byene landsfolkeskolelovens bestemmelser om fylkesinspektører, da disse bestemmelser så vidt en vet er lite anvendt. Etter loven kan inspektøren bare få et begrenset arbeidsområde uten etter avtale der han godkjennes som inspektør for den enkelte kommune.

Bestemmelsen i landsfolkeskoleloven om vikarkasse (§ 40) gjøres gjeldende for byene. Overensstemmende hermed endres § 12 nr. 6 i byfolkeskoleloven, og de nåværende bestemmelser i byfolkeskoleloven om godtgjøring til vikar når læreren har sykdomsforfall, går ut.

I § 18, fjerde ledd i lov av 8. november 1946 om framhaldsskoler må tilføyes at bykommunene skal ha samme rett til tilskudd av fylkeskommunen til skolehusbygg som herredskommunene.

I lov av 4. juni 1915 om døve, blinde og åndssvake barns undervisning m.v. må § 7 endres slik at utgiftene vedkommende uformuende barn også dekkes av fylkeskommunen når barnets hjemstavnskommune er en by i fylket. Samtidig må fylkeskommunen få høve til å kreve refundert av vedkommende bykommune 1/3 av slike utgifter.

I lov av 19. juni 1936 om vanføre må §§ 11 og 13 endres slik at fylkeskommunen overtar byenes utgifter etter disse bestemmelser, og at fylkeskommunen kan oppkreve statsrefusjonen (§ 14). Endringene bør også ha til følge at uttalelse etter lovens § 10 i.f. (om vanføreanstalter) i alle tilfelle skal avgis av fylkestinget.

#### Helsevesenet.

I sunnhetsloven av 16. mai 1860 endres §§ 15 og 22 slik at utgiftene til foranstaltninger mot farlige epidemiske eller smittsomme sykdommer i fylket bæres av fylkeskommunen, og at den fastsetter betalingen for opphold og behandling på midlertidig opprettede sykehus.

I tuberkuloseloven av 8. mai 1900 endres §§ 5 a og 13 slik at de utgifter som ikke dekkes direkte av statskassen, utredes for fylket av fylkeskommunen mot delvis refusjon av staten.

I lov nr. 15 av 12. desember 1947 om røntgenundersøkelse ved skjermbildefotografering § 6, og i lov nr. 16 av samme dag om tuberkulinprøving og vaksinasjon mot tuberkulose §§ 11 og 12, foretas den endring at de utgifter som nå er pålagt bykommunene, overtas av fylkeskommunen.

Lov av 19. april 1851 om skyssgodtgjørelse for vaksinasjonsreiser endres slik at fylkeskommunen også skal betale bykommunenes utgifter etter loven.

I tilleggslov av 5. juni 1925 om sinnssykesbehandling og forpleining foretas slike endringer i §§ 3, 4 og 9 som nevnt foran vedkommende tuberkuloseloven. Bykommunenes utgifter dekkes av fylkeskommunen mot hel eller delvis refusjon av staten.

I § 2 i lov av 28. juli 1949 nr. 4 om anstalter og hjem for epileptikere, og i § 2 i lov nr. 5 av samme dag om hjem som mottar åndssvake til pleie, vern og opplæring, foretas den forandring at staten kan kreve refundert av vedkommende fylkeskommune 6/10 av sine utgifter, også i de tilfelle hvor den syke har hjemstavn i en bykommune i fylket.

#### Vegvesenet.

I § 2 i vegloven av 21. juni 1912 om anlegg eller omlegging av hovedveger, bør uttrykket «distriktsbidrag» få en parentetisk tilføyelse (fylke, kommune).

Paragraf 78 under kapitel XI, Forskjellige bestemmelser, gis en tilføyelse om at gater og veger - med broer - i by som står i forbindelse med hovedveger fra landdistrikt eller som for øvrig kan likestilles med hovedveger på landet, skal anses som hovedveger i veglovens forstand hva angår utgifter til anlegg og vedlikehold. Utførelsen av anlegg og vedlikehold innen by skjer ved byens myndigheter dog således at det åpnes adgang for by til å nytte seg av statens vegvesen. Utgiftene utredes av bykassen mot refusjon av fylkeskassen etter de anleggs- og vedlikeholdssatser som vanlig

gjelder for slike hovedveger. Tvist om hvilke veger i by skal anses som hovedveger, om klassifiseringen av disse veger, og om bykassens refusjonskrav, avgjøres med bindende virkning av Kongen.

### Skattelovene.

Når det gjelder bestemmelsene om bykommunenes skatt til fylkeskommunen taler meget for å ta disse med i § 3 i landsskatteloven, som nå gir anvisning på hvordan fylkesskatten skal fordeles på herredskommunene. I såfall må det i byskattelovens § 1 gis en henvisning til landsskattelovens § 3, og overskriften over første kapitel i byskatteloven må endres.

I landsskattelovens § 3 må det så tilføyes at den del av fylkeskommunens utgifter som er felles for herredskommunene og en eller flere av fylkets bykommuner, fordeles mellom primærkommunegruppene slik:

Tre tideler av utgiftsbeløpet fordeles etter distriktenes del av den samlede folkemengde etter siste alminnelige folketelling i de distrikter som skal delta i dekkningen av disse utgifter. To tideler av utgiftsbeløpet fordeles på samme måte etter distriktenes andel av den skattskrevne formue beregnet etter gjennomsnittet av de fem siste års ligning. Fire tideler fordeles etter distriktenes del av den skattskrevne antatte inntekt beregnet gjennomsnittlig etter de siste tre års ligning, og en tidel etter den skattskrevne antatte inntekt ved siste ligning.

For øvrig gis det uttrykk for at eiendomsskatt til fylkeskommunen bare kan komme til fradrag i herredskommunenes andel av fylkeskommunens utgifter.

## Kapitel X.

### Interkommunalt samarbeid.

#### 1. Gjeldende regler om interkommunalt samarbeid.

Våre opprinnelige kommunelover inneholdt ingen bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Slike bestemmelser kom først inn i kommunelovene av 1921. Det hadde da ifølge kommunallovkomiteen av 1919 «dannet seg en rekke sammenslutninger av kommuner (bykommuner, fylkeskommuner, herredskommuner) for å løse større oppgaver, særlig forsyningen av elektrisk energi». De bestemmelser som da ble vedtatt er praktisk talt like lydende med de nåværende kommunelovers § 32, første ledd, som lyder:

«To eller flere kommuner kan opprette et felles styre til løsning av en kommunal opp-

Deretter gis det uttrykk for hvordan fylkesskatten skal fordeles mellom herredskommunene innbyrdes, og det synes praktisk også her å anføre hvordan bykommunegruppens fylkesskatt skal fordeles mellom bykommunene. Komiteen gjentar her at fordelingen byene imellom bør skje etter de samme fordelingsfaktorer og kvotadeler som ved fordelingen gruppene imellom.

Paragraf 4 i landsskatteloven som fastsetter terminene for fylkesskattens betaling m.m. må gjøres gjeldende også for bykommunene innen fylkene.

Siden byene etter forslaget skal være representert i fylkestinget, antas det naturlig å endre landsskattelovens § 97 slik at også det medlem av fylkesskattestyret som nå velges i et fellesmøte av byenes representanter, blir valgt av fylkestinget, men med det forbehold at dette medlem med varamann som før skal velges blant fylkets skattepliktige byinnbyggere.

#### Forskjellige bestemmelser.

I § 22 i lov av 14. juli 1894 om foranstaltning mot smittsomme husdyrsykdommer gjøres den endring at de utgifter som etter loven påhviler en bykommune, overtas av fylkeskommunen.

Ved at byene etter komiteens forslag blir representert i fylkestinget og vanligvis også i fylkesutvalget, skulle det være mulig å forenkle reglene for valg av byenes representanter i fylkesforsyningsnemnda, lov nr. 6 av 9. juni 1939 § 2, i fylkets samferdselsnemnd, lov av 11. juli 1947 § 3, og i fylkesarbeidsnemnda, lov nr. 9 av 27. juni 1947 § 3.

gave. Til dette styre kan kommunene overdra den myndighet de blir enige om, når ikke annet er fastsatt ved lov.»

Som det vil ses er bestemmelsen basert på frivillig samarbeid. En har ikke i norsk lovgivning noen generell bestemmelse som hjemler adgang til å påby interkommunalt samarbeid. Som en senere skal komme tilbake til, har en imidlertid i enkelte spesielle tilfeller lovbestemmelser som gir en slik adgang.

#### Felles styre etter § 32.

Kommunelovens § 32 gir ingen nærmere rettledning om hvorledes det felles styre skal organiseres og hvorledes det skal velges. Det er overlatt til de interesserte kommuner å av-



gjøre det. Ofte blir fellesorganisasjonen utstyrt både med styre og representantskap, men også ofte bare med et styre. Hvilken form som velges, vil som oftest bero på fellesoppgavens art og omfang. Det hender ikke sjelden at interkommunale sammenslutninger som har oppgaver av forretningsmessig tilsnitt, f. eks. kommunikasjoner, elektrisitetsforsyning o. l., organiseres som andelsselskaper eller aksjeselskaper.

Kommunelovenes § 32 er ikke slik å forstå at kommunene har adgang til å opprette et felles styre til løsning av en hvilken som helst kommunal oppgave. Adgangen gjelder først og fremst for oppgaver som kommunene frivillig tar seg av og som de for så vidt har fri rådighet over. Gjelder det derimot forvaltningsoppgaver som ved lov er lagt til kommunene, beror det på en fortolkning av vedkommende lov om oppgaven kan gjøres til gjenstand for interkommunalt samarbeid.

Til et felles styre, opprettet i henhold til kommunelovenes § 32, kan de interesserte kommuner fritt overdra den myndighet de har etter kommunelovene, f. eks. retten til å sette opp budsjett for den felles virksomhet. Gjelder det derimot myndighet de har etter særlovgivningen, beror det på en fortolkning av vedkommende særlov hvilken myndighet som kan overdras.

For å få en oversikt over i hvilken utstrekning kommunene har nyttet høve til å inngå samarbeidsavtaler i henhold til kommunelovenes § 32 og på hvilke områder det er mest behov for samarbeid i denne form, har en gjennom fylkesmennene innhentet oppgaver over antall sammenslutninger og sammenslutningenes formål. De innkomne oppgaver er ikke i alle tilfeller uttømmende og i enkelte tilfeller fremgår det heller ikke klart hvorledes samarbeidet er organisert. En har imidlertid ikke funnet det nødvendig å få materiale supplert. Med disse forbehold kan det opplyses at oppgavene omfatter i alt 117 interkommunale sammenslutninger. Mange kommuner er med i flere sammenslutninger. Av sammenslutningene gjelder 53 kraftforsyning, 14 sykehus, 11 yrkeskoler, 8 høgre skoler, hvorav en handelsskole, 7 vannverk, 5 friluftsområder o. l., 5 ruteselskaper, 2 skolehjem, 2 husmorskoler, 2 veg- og bruanlegg, 2 pleiehjem, 1 fryseri, 1 legebolig, 1 fødehjem, 1 gravplass, 1 bibliotek og 1 folkeskole.

En presiserer at foranstående oversikt — som altså ikke er fullstendig — bare omfatter interkommunale samarbeidstiltak i henhold til kommunelovenes § 32. Samarbeidstiltak i henhold til særskilte lovbestemmelser er ikke

tatt med, heller ikke det omfattende samarbeid på kontraktsmessig basis.

#### *Spesielle samarbeidsbestemmelser.*

Kommunelovenes § 32 er den eneste generelle bestemmelse en har om interkommunalt samarbeid. Men ellers har en spredt rundt i lovgivningen en rekke spesielle samarbeidsbestemmelser som altså bare gjelder på bestemte forvaltningsområder. En skal i det følgende gi en kort oversikt over de viktigste av disse:

Kommunelovenes § 44 a bestemmer at når det antas nødvendig for å oppnå en tilfredsstillende revisjon kan fylkesmannen bestemme at to eller flere kommuner skal ha **f e l l e s r e v i s o r**. Et revisjonsdistrikt som består av flere kommuner skal ha et felles styre for ordning av revisjonen med så mange medlemmer som fylkesmannen fastsetter. Fellesstyret fastsetter lønns- og arbeidsvilkår for revisjonen, ansetter og sier opp revisor og nødvendig arbeidshjelp og fordeler utgiftene på de kommuner ordningen omfatter. Denne bestemmelse gir således en statlig myndighet adgang til å påby interkommunalt samarbeid.

Etter § 1, annet ledd, i lov av 15. november 1946 om folkeregistrer kan Sentralkontoret for folkeregistreringen etter forslag fra vedkommende kommunestyrer og når særlige grunner taler for det, bestemme at to eller flere kommuner i samme fylke skal utgjøre ett folkeregisterdistrikt. Utgiftene ved registrets oppretting og drift fordeles i så fall mellom kommunene av fylkesmannen (§ 2). Dersom kommunene ikke blir enige om tilsettingen av registerførere og nødvendig underordnet personale, har fylkesmannen avgjørelsen (§ 2).

Etter § 6 i lov av 27. juni 1947 om tiltak til fremme av sysselsetting kan vedkommende departement fastsette at det skal være **f e l l e s a r b e i d s k o n t o r** for flere kommuner eller at en avdeling av arbeidsformidlingen skal være felles for flere kommuner eller fylkeskommuner. Før departementet tar slik avgjørelse, skal de kommuner det gjelder ha hatt høve til å uttale seg. Det skal være egen tilsynsnemnd for arbeidskontor eller avdeling som er felles for flere kommuner. Departementet fastsetter hvorledes tilsynsnemnda skal sammensettes og velges. Mens det i alminnelighet er kommunen som tar avgjørelse om oppretting av stillinger, fastsetting av lønn og tilsetting av tjenestemenn ved arbeidskontorene, blir disse avgjørelser når det gjelder arbeidskontor eller avdelinger som er felles for flere kommuner, truffet av tilsynsnemnda (§ 8). Kommunenes del av utgiftene ved felles arbeidskontor eller avdeling forde-

les forholdsmessig på de kommuner som er med. Blir kommunene ikke enige om fordelingen, fastsetter departementet fordelingsgrunnlaget (§ 14).

Etter skogbrannlovens (lov av 14. juli 1893) § 5 c plikter et herreds brannsjef eller brannmester å varsle brannsjef eller brannmester i naboherredet hvis det oppstår brann i skog eller mark nær grensen. Den varsles kan tilsi det etter hans skjønn nødvendige mannskap i sitt distrikt til deltakelse i brannslukkingen. Slukkingsarbeidet ledes av brannsjefen i det herred hvor det brenner. Såfremt ikke minnelig overenskomst kommer i stand mellom herredene om fordelingen av utgiftene, fastsetter fylkesmannen fordelingen. Ligger herredene i forskjellige fylker avgjøres spørsmålet av vedkommende departement (§ 5 k).

For almenningsstrekning, hvor bruken av de rettigheter som er omhandlet i fjell-loven (lov av 12. mars 1920) tilligger bygd som ligger i et annet herred enn det hvori almenningen ligger eller bygder i to eller flere herreder i fellesskap, kan Kongen — etter at vedkommende herredsstyre er gitt anledning til å uttale seg — bestemme at den myndighet som etter fjell-loven er lagt til herredsstyret skal utøves av et fellesstyre bestående av vedkommende herredsstyres medlemmer i et like antall idet hver av herredenes ordførere vekselvis for et år om gangen fungerer som formann og ved stemmelikhet som oppmann.

Etter § 3 i lov av 12. februar 1932 om skogvern kan skogstyret bestemme at to eller flere herreder skal være sammen om skogoppsynsmenn. Skogstyret bestemmer i så fall hvorledes kommunenes refusjonsplikt til staten for halvdelens av utgiftene til lønn, skyss- og kostgodtgjøring til skogoppsynsmennene skal fordeles mellom herredene.

Etter § 8 i lov av 9. februar 1940 om offentlig godkjente slaktehus m. v. kan vedkommende departement etter søknad bestemme at det skal være felles offentlig kjøttkontroll for to eller flere herreder. Loven inneholder ingen bestemmelse om hvorledes utgiftene skal fordeles.

Etter lov av 24. juni 1933 om havnevesenet, kan en by's havnedistrikt omfatte større eller mindre deler av tilstøtende landkommuner. I så fall kan vedkommende landkommuner forlange seg representert i havnestyret (§ 4 e). Landkommunene har i slike tilfeller ikke ansvar for havnekassens forpliktelser.

Etter havnelovens § 18 kan Kongen treffe bestemmelser om hvorledes det skal forholdes hvor flere havnedistrikter har felles innseiling

eller innseilingen til et havnedistrikt foregår gjennom et annet. Kongen kan i dette tilfelle gi påbud om hvilke arbeider som skal utføres i det felles fartslop og hvorledes utgiftene skal fordeles mellom de interesserte havnekasser eller dekkes ved spesielle avgifter. Havnedirektøren opplyser i brev av 20. mars 1950 at bestemmelsen aldri har vært brukt til tross for at det forekommer at flere havnedistrikter har felles innseiling. En har derfor ingen praktisk erfaring for hvorledes et slikt tvungent samarbeid mellom forskjellige havner vil virke.

Etter bygningslovens § 19, punkt 3, (lov av 22. februar 1924) kan strøk som støter umiddelbart opp til en by (byggebeltet eller deler av dette) av vedkommende departement etter søknad fra herredsstyret i bygningsvesenets anliggender underlegges byens bygningsmyndigheter og bystyre, dog slik at ordføreren i herredets helseråd eller et annet av herredsstyret valgt medlem tiltrer bygningsrådet i saker som angår dette strøk.

Når det gjelder utarbeiding av reguleringsplaner som går ut over kommunegrensene har enkelte bestemmelser i bygningsloven som regulerer disse forhold for så vidt angår selve grensestrøkene. En viser særlig til § 19, punkt 4, hvor det sies at vedkommende departement bestemmer hvorledes det skal forholdes for å få tilveiebrakt tilfredsstillende ordning med hensyn til utarbeiding av byplan med tilhørende vedtekter for sammenhengende strøk som henligger under forskjellige bygningsmyndigheter. Og i § 30 bestemmes det at byplan som er utarbeidet for tilstøtende kommuners grensestrøk, kan stadfestes etter forlangende av en av dem etter at også de andre kommuner har hatt anledning til å uttale seg.

Under synsvinkelen interkommunalt samarbeid må en sannsynligvis også se bygningslovens § 154 som bestemmer at hvor det fra et landdistrikt fører offentlig veg inn i en by, plikter vedkommende by innenfor sine grenser å vedlikeholde slike veger med bruer på en måte som er tilfredsstillende for gjennomgangstrafikken. I tilfelle påligger det også byen å gjenoppføre slike bruer på en tilfredsstillende måte. Tvist mellom fylkesvegstyret og bystyret om vedlikehold og i tilfelle gjenoppføring avgjøres med bindende virkning av vedkommende departement.

Etter veglovens § 24 (lov av 21. juni 1912) kan et herredsstyre med samtykke av vedkommende fylkesvegstyre kreve avstått grunn, materialer m. v. til fortsettelse av bygdevegsanlegg i et eller flere andre herreder.

Ved anlegg av hoved- eller bygdeveg som skal føres fra landdistrikt inn i by, skal fylkesmannen etter veglovens § 25 med sam-

tykke av vedkommende bystyre kunne kreve avstått grunn, hus, materialer m. v. innen byens grenser. Nektet slikt samtykke, kan saken bringes inn for Kongen til avgjørelse. Så vel i slike tilfeller som når offentlig veg føres inn i strøk på landets grunn som er undergitt den alminnelige bygningslovgivning eller som byggebelte er henført under en by's regulering, skal anlegget følge den vedtatte reguleringsplan med mindre dispensasjon oppnås. For så vidt det ikke ennå er vedtatt reguleringsplan for strøket, skal vegens retning bestemmes etter forhandling mellom fylkesmannen og de stedlige myndigheter hvorunder reguleringssaker er henlagt. Oppnås ikke enighet, avgjøres tvisten av Kongen.

Fornødent materiale som en by trenger til vedlikehold av offentlige gater, vegger og plasser kan etter veglovens § 79 kreves avstått i udyrket mark utenfor byens grenser når fylkesmannen i vedkommende fylke samtykker.

Etter § 2, annet ledd, i lov av 16. juli 1936 om folkeskolen på landet kan to eller flere herreder ha en felles skolekrets når forholdene gir grunn til det. Før en slik ordning kan settes i verk, må samtykke fra overtilsynet (Kirke- og Undervisningsdepartementet) innhentes. De nærmere vilkår fastsettes i avtale mellom herredene.

§ 66, siste ledd, i lov av 16. juli 1936 om folkeskolen i kjøpstedene bestemmer at hvor forholdene tilsier det, kan det ordnes en felles skole for en kjøpstad eller en del av den og for en tilliggende del av en landkommune når vedkommende myndigheter er enige om vilkårene. Den nærmere ordning for en slik skole treffes av vedkommende departement.

Noe lenger enn til interkommunalt samarbeid går landsfolkeskolelovens § 72 (lov av 16. juli 1936) som bestemmer at to eller flere herred med Kongens samtykke kan være en skolekommune. Loven inneholder ingen regler om hvorledes en slik skolekommune i tilfelle skal organiseres. En har et eksempel på at to herreder danner felles skolekommune. Det gjelder herredene Borgund og Lærdal i Sogn og Fjordane fylke. Videre har en skolekommunen Jondal i Buskerud fylke som består av deler av herredene Gransherad (i Telemark fylke), Flesberg og Øvre Sandsvær, men denne skolekommune er opprettet ved særskilt lov (lov av 6. juni 1889).

Etter § 12 i lov av 8. november 1946 om framhaldsskular kan to eller flere kommuner treffe avtale om felles framhaldsskole. Avtalen skal fastsette hvorledes styret for skolen skal organiseres. Avtalen gjelder

ikke uten at den er godkjent av overtilsynet (Kirke- og Undervisningsdepartementet).

Lov av 1. mars 1940 om yrkesskoler for håndverk og industri forutsetter at kommunale yrkesskoler kan opprettes og drives av flere kommuner i fellesskap (§ 4). I så fall fastsetter overtilsynet (Kirke- og Undervisningsdepartementet) hvorledes skolens styre skal organiseres (§ 18, siste ledd) og om det skal gjøres endringer i reglene for styrets myndighet (§ 19, siste ledd).

Etter § 16 i lov av 14. juli 1950 om lærlinger i håndverk, industri, handel og kontorarbeid kan det for kommuner som er enige om det, oppnevnes felles prøvenemnd. Kommunenes formannskaper velger i fellesskap nemndas medlemmer og utøver den myndighet som ellers tilligger kommunestyret i henhold til § 16. Etter § 24 kan kommuner som er enige om det opprette felles lærlingenemnder. Det samme gjelder for yrkesutvalg etter lovens § 27. Kommunenes formannskaper i fellesskap oppnevner i tilfelle medlemmene av lærlingenemnda og yrkesutvalget, og fastsetter og fordeler på vedkommende kommuner utgiftene til felles nemnder og utvalg (§ 28).

Etter lov av 12. desember 1947 om folke- og skuleboksamlingar skal det i hver kommune være en folkeboksamling. I en forskrift gitt i henhold til loven, har Kirke- og Undervisningsdepartementet bl. a. uttalt at når en landkommune grenser nær opp til en by og vedkommende by er landkommunens naturlige sentrum, vil det være rimelig at byens bibliotek også betjener landkommunen mot at denne betaler en nærmere fastsatt årlig avgift til byen. I slike tilfeller kan landkommunen fritas for kravet om å holde egen folkeboksamling.

Etter § 9 i lov av 19. desember 1898 om jordmødre skal i jordmordistrikter som omfatter flere herreder eller både land og by, jordmorens lønn utredes av hver av kommunene med en forholdsmessig del. Tvist om fordelingen avgjøres av vedkommende departement.

Etter sportellovens § 152 (lov av 4. februar 1938) fordeles utgiftene til felles rettslokale for flere kommuner mellom kommunene etter folkemengden. Kongen kan i særlige tilfeller fastsette en annen fordelingsmåte.

Under synsvinkelen interkommunalt samarbeid kan kanskje også ses bestemmelsen i forsorgsloven (lov av 19. mai 1900) om oppholdskommunens rettigheter og plikter, se særlig §§ 10, 14 og 15.

Etter prislovens § 3 (lov av 30. juni 1947) kan vedkommende departement fast-

sette at to eller flere kommuner skal ha felles kontrollnemnd eller at to eller flere kontrollnemnder skal ha felles kontor og tjenestemenn. Utgiftene fordeles i tilfelle mellom kommunene av fylkesmannen etter at distriktskontoret for Prisdirektoratet har uttalt seg.

Etter landsskatteloven (lov av 18. august 1911) skal fylkesskattestyret, som er øverste ligningsinstans innen fylket, bestå av fylkesmannen, skatteinspektøren og 4 andre medlemmer som fylkestinget velger blant personer som bor i fylkeskommunen. Fylkesskattestyret tiltres av et medlem valgt blant fylkets skattepliktige byinnvånere. Er det bare én by i fylket, velges dette medlem av bystyret. Er det flere byer, velges det for disse et felles medlem i et møte av byenes ordførere og varaordførere sammenkalt og ledet av fylkesmannen.

Etter § 40 i lov av 15. mars 1940 om vassdragene kan en kommune få tillatelse av Kongen til å lede kloakkvann inn i en annen kommunes kloakk. Hvis tilknyttingen gjør det nødvendig å utvide eller forandre kloakkledningen, skal den som får retten bære utgiftene. Etter samme lovs § 42 skal — når ikke annet er avtalt — en kloakkledning som er felles for to eller flere kommuner tilses og vedlikeholdes av den kommune som først har lagt den eller hvis den er lagt for felles regning av den kommune på hvis område fellesledningen eller størstedelen av den ligger. For tilsynet og vedlikeholdet betaler de andre kommunene en årlig avgift som fastsettes ved skjønn dersom partene ikke er enige. Ved skjønnet skal det tas hensyn til den bruk hver part gjør av ledningen.

#### *Samarbeid på kontraktmessig basis.*

Dette var en oversikt over de viktigste av de tilfelle hvor lovgivningen i en eller annen form hjemler adgang til interkommunalt samarbeid på frivillig basis eller ved tvang. En rekke samarbeidstiltak kommer imidlertid i stand uten noen lovhjemmel, men på ren kontraktmessig basis og samarbeidet foregår da gjerne i den form at en kommune står for anlegg og drift av en kommunal virksomhet mens andre kommuner får anledning til å benytte seg av virksomheten, som regel mot en nærmere avtalt godtgjøring. En slik ordning praktiseres f. eks. ofte ved drift av høgre skoler, yrkesskoler, sykehus, gamleheimer, folkebibliotek o. l.

Endelig skal en nevne at en rekke kommuner i den senere tid har gått sammen om oppnevning av samarbeidsnemnder, samarbeidsråd og lignende. Det er institusjoner som ikke tar sikte på å løse de oppgaver hvor

det er tale om samarbeid. Men de har til formål enten etter spesielt oppdrag fra en eller flere av de interesserte kommuner å undersøke mulighetene for og eventuelt stimulere til interkommunalt samarbeid på et bestemt område eller de skal på eget initiativ arbeide for samarbeid på de felter hvor det måtte finnes å være behov for det. Slike samarbeidsnemnder opprettes ofte for undersøkelse av en bestemt sak, men det hender også at to eller flere kommuner oppretter mer permanente samarbeidsnemnder.

## **2. Interkommunalt samarbeid i Danmark, Finnland og Sverige.**

Før en går over til å gjøre nærmere rede for behovet for interkommunalt samarbeid og de tiltak som eventuelt kan gjøres for å effektivisere samarbeidet, skal en gi en kort oversikt over de gjeldende bestemmelser for interkommunalt samarbeid i Danmark, Finnland og Sverige. Sverige har som kjent arbeidet meget med disse spørsmål i den senere tid for å forsøke å komme frem til mer hensiktsmessige samarbeidsformer. Da disse undersøkelser og utredninger har atskillig interesse for oss, skal en også gi en kort oversikt over disse reformbestrebelsene.

### **Danmark.**

I et land som Danmark med relativt stor befolkningstetthet og forholdsvis små kommuner er det — etter de opplysninger Komiteinndelingskomiteen har innhentet — på en rekke forvaltningsområder behov for samarbeid mellom to eller flere kommuner for å få løst de kommunale oppgaver på en rasjonell og økonomisk forsvarlig måte. En har i dansk lovgivning ingen generell bestemmelse om adgang for kommuner til å inngå overenskomster om interkommunalt samarbeid eller for overordnede myndigheter til å påby slikt samarbeid. Etter det en har fått opplyst kreves det imidlertid ikke særskilt hjemmel for å inngå frivillig overenskomst om samarbeid og en har både i købstads- og landkommuneloven (lov om købstadskommunernes styrelse av 25. mars 1933 og lov om landkommunernes styrelse av samme dato) bestemmelser som forutsetter at slike overenskomster består.

Overenskomsten om samarbeid kan gjelde så vel eiendoms- som driftsfellesskap og den kan også bare gå ut på at en kommune skal ha adgang til å gjøre bruk av en annen kommunes forvaltning.

Overenskomster om samarbeid kan inngås mellom ulike arter av kommuner. Det forekommer således tallrike overenskomster om

samarbeid mellom amtskommuner og kjøbstadskommuner. Kjøbstadskommunene står som bekjent utenfor amtkommunen.

Nye overenskomster om samarbeid krever i alminnelighet tilsynsmyndighetenes (amtsrådet når det gjelder «sognekommuner» og innenriksministeren når det gjelder «kjøbstadskommuner» eller «amtsraadskredse») samtykke, jfr. landkommunelovens § 13, siste ledd, og § 25, siste ledd, og kjøbstadskommunelovens § 22, siste ledd. Et fellesskap kan heves når partene er enige om det. Selv om det ikke er enighet, kan tilsynsmyndighetene — bortsett fra tilfeller hvor kjøbstadskommuner er implisert — heve et fellesskap etter søknad fra en av partene og hvor det ikke er enighet om vilkårene for opphevingen, fastsette disse.

Når en ser bort fra enkelte særlover som trekker opp nærmere regler for det interkommunale samarbeid på vedkommende forvaltningsområde, er det i dansk lovgivning ingen bestemmelser om formene for interkommunalt samarbeid. Det er i alminnelighet overlatt til kommunene selv å bestemme hvorledes samarbeidet skal foregå.

Etter de opplysninger Kommuneinndelingskomiteen har innhentet, er det et utstrakt interkommunalt samarbeid i Danmark. En skal nedenfor gi en oversikt over de viktigste felter hvor samarbeid forekommer og skal i den forbindelse også gjøre rede for i hvilken utstrekning særlovgivningen har bestemmelser om interkommunalt samarbeid.

Et av de områder hvor det er størst behov for samarbeid, er sykehusvesenet. Lov av 27. februar 1946 om sykehusvesenet bestemmer i § 1 at det påhviler amtskommunene og kjøbstadskommunene å tilveiebringe og drive det fornødne antall sykehus i den utstrekning det ikke skjer ved statens foranstaltning. Etter § 2 kan to eller flere kommuner, det vil si amts- eller kjøbstadskommuner, med innenriksministerens samtykke treffe overenskomst om å tilveiebringe og drive sykehus i fellesskap. Mens kjøbstedene og amtene tidligere drev hver sine sykehus, har utviklingen innenfor sykehusforvaltningen etter hvert nødvendiggjort et samarbeid mellom kommunene med henblikk på en sentralisering av sykehusvesenet. I alminnelighet drives nå sykehusene i fellesskap mellom amtskommunen og den kjøbstad hvor vedkommende sykehus ligger. Dersom et fellesskap som nevnt ønskes opphevet eller endret, må innenriksministerens samtykke innhentes. Ønskes et slikt fellesskap opphevet eller endret av en av partene uten at det er enighet om det, avgjør innenriksministeren om oppheving eller endring likevel

skal finne sted og bestemmer i så fall vilkårene for dette etter forhandlinger med partene. For øvrig inneholder ikke sykehusloven nærmere bestemmelser om hvorledes det interkommunale samarbeid skal gjennomføres. — Ellers kan det nevnes at kommuner ofte treffer avtale om innleggelsesrett mot betaling på et kommunalt sykehus uten at det er tale om eiendoms- eller driftsfellesskap.

Lov av 31. august 1946 om offentlig forsorg inneholder en rekke bestemmelser som henviser kommunene til eller forutsetter interkommunalt samarbeid. — Etter lovens § 34 kan arbeids- og sosialministeren og for sognekommuners vedkommende amtsrådet pålegge kommuner med over 4 000 innbyggere å opprette gamleheimer (alderdomshjem) med sykeavdelinger eller sykestuer for personer som har alderstrygd og som er så gamle eller svakelige at de ikke kan bo for seg selv eller anbringes i privat pleie. Mindre kommuner henvises til om nødvendig å slutte overenskomst med en eller flere nabokommuner om en ordning av gamleheimsspørsmålet. I praksis forekommer det — om enn nokså sjelden — at flere kommuner har inngått fullstendig eiendoms- og driftsfellesskap med hensyn til gamleheimer. Derimot er det meget alminnelig at to eller flere kommuner slutter avtale om innleggelsesrett på en kommunes gamleheim mot betaling. — Etter forsorgslovens § 36 er amts- og kjøbstadskommuner forpliktet til i fornøden utstrekning å sikre kommunen disposisjonsrett over plasser på en kommunal arbeidsanstalt. Loven forutsetter at det kan opprettes overenskomst mellom flere amts- eller kjøbstadskommuner om felleseie og/eller fellesdrift av arbeidsanstalt. Slik overenskomst må i tilfelle godkjennes av arbeids- og sosialministeren. Etter lovens § 71 overtar amtskommunen og amtets kjøbsteder i forening den direkte forsorg for personer som anbringes på kommunale arbeidsanstalter. Og utgiftene ved driften av slike arbeidsanstalter fordeles på amtet og amtets kjøbsteder etter folketall. Her er med andre ord — for så vidt utgiftssiden angår — etablert et slags tvungent samarbeid mellom amtet og kjøbstedene. Nevnte fordelingsregel har bevirket at arbeidsanstaltene, ca. 20 i alt, drives i fellesskap av flere kommuner og som regel omfatter fellesskapet også eiendomsretten til anstaltene. — Etter § 39 kan det i ethvert amt opprettes en eller flere pleiestiftelser for kronisk syke. Utgiftene til slike pleiestiftelser fordeles ifølge lovens § 73 mellom amtet og amtets kjøbsteder etter folketall. Flere amter kan

med arbeids- og sosialministerens godkjenning slutte overenskomst om oppretting av felles stiftelse. På grunn av misnøye med disse fordelingsreglene er det bare blitt opprettet noen få pleiestiftelser for kronisk syke. — Etter lovens § 40 plikter amtskommunen og amtets kjøbsteder å opprette tvangsarbeidsanstalter i den utstrekning arbeids- og sosialministeren påbyr det. Utgiftene fordeles ifølge § 74 mellom vedkommende amtskommune og kjøbstadskommune etter folketal. På dette område er det altså etablert et tvungent samarbeid mellom amtskommunen og amtets kjøbsteder. Flere amter kan med arbeids- og sosialministerens godkjenning slutte overenskomst om oppretting av felles tvangsarbeidsanstalt. I praksis opprettes de nevnte tvangsarbeidsanstalter som avdelinger i forbindelse med alminnelige arbeidsanstalter. I hele landet fins det i alt 4 slike avdelinger som alle er basert på interkommunalt samarbeid. — Forsorsloven inneholder ingen nærmere regler om formene etc. for interkommunalt samarbeid.

Etter lov av 18. mai 1937 om folkeskolen § 6 kan to eller flere kommuner slutte seg sammen i skoleforbund til felles ordning av skolevesenet. Fellesskapet kan gjelde alle folkeskolens former eller bare mellom- eller hovedskolen. Før beslutning om skoleforbund treffes skal innbyggerne i vedkommende skoledistrikter ha hatt anledning til å uttale seg.

Kommunenes interesser i skoleforbundet varetas av et styre, bestående av representanter fra de interesserte kommunestyre. Utgiftene fordeles på kommunene i forhold til det antall barn de sender på de felles skoler med mindre annen avtale er truffet. De nærmere regler om samarbeidet, om valg av styre og skolestyre, om hvorvidt og hvorledes de enkelte kommuner skal kunne tre ut av fellesskapet, fastsettes ved en overenskomst som stadfestes av undervisningsministeriet etter at innenriksministeriet for kjøbstedenes vedkommende og amtsrådet for sognekommunenes vedkommende har godkjent fellesskapets stiftelse og reglene for dets opphør. — Bestemmelsene om skoleforbund har fått stor anvendelse i praksis. Men ofte treffes det ikke avtale om egentlige skoleforbund, men om at barn fra en kommune skal få adgang til å gå på en annen kommunes skole mot betaling fra bostedskommunen.

Etter § 2 i lov av 14. mars 1924 om folkeregistre kan to eller flere kommuner som grenser til hverandre, med innenriksministerens samtykke slutte seg sammen om et felles register. Loven inneholder ingen bestemmelser om hvorledes dette fellesregi-

ster skal administreres og hvorledes utgiftene skal fordeles mellom medlemskommunene.

Etter § 26 i lov av 31. mars 1926 om brannpolitiet på landet m. v. er enhver kommune forpliktet til å organisere og opprettholde et forsvarlig brannvesen. Lovens § 34 henviser landkommuner som måtte ha anledning til det, å slutte avtale med en kjøbstadskommune eller en annen landkommune, som har et særlig utviklet brannvesen, om assistanse ved ildebrann. Som oftest inngår landkommunene slike overenskomster. Videre er det meget alminnelig at flere kjøbstadskommuner inngår avtale om innbyrdes assistanse ved ildebrann.

Foran er nevnt de viktigste bestemmelser i særlovgivningen om interkommunalt samarbeid, som i alt vesentlig er basert på frivillighet fra kommunenes side. Men området for det frivillige interkommunale samarbeid er i praksis meget videre.

På elektrisitetsforsyningens område er det i de senere årene foregått en sterk utvikling i retning av interkommunalt samarbeid. Etter lov av 30. juli 1949 skal ethvert forslag om nye elektriske anlegg eller utvidelser av eldre behandles av «el-rådet» som foretar en teknisk og økonomisk undersøkelse av forslaget. Undersøkelsen skal bl. a. bringe på det rene om det påtenkte anlegg er egnet til å gå inn som ledd i et allerede bestående eller fremtidig ledningssystem. Selv om «el-rådet» ikke har anledning til å nekte godkjenning fordi om et forslag ikke tilsikter samarbeid men bare forsyning av egne ledningsanlegg, vil den virksomhet rådet utfolder ofte støtte bestrebelsene for et interkommunalt samarbeid.

Ut over de bestemmelser som er nevnt tidligere om tvungent samarbeid i forbindelse med arbeidsanstalter, pleiestiftelser for kronisk syke og tvangsarbeidsanstalter har en i Danmark i et par nyere lover eksempler på tvangsmessig interkommunalt samarbeid. — Etter § 6 i lov av 23. mars 1948 om statsstøtte til modernisering m. v. av privatbanene kan en eller flere kommuner som er interessert i en privatbanes drift og som vegrer seg for å delta i dekkningen av utgiftene til en godkjent modernisering av banen, under visse vilkår pålegges å yte det stipulerte bidrag. Et av vilkårene er at tvangspåbudet skjer etter begjæring av minst  $\frac{2}{3}$  av de interesserte kommuner og at disse kommuner tilsammen skal bære over halvparten av det samlede kommunebidrag. — Etter § 3 i lov av 30. april 1949 om byplaner kan ministeren for byggeri og boligvesen for å samordne byplanleggingen innenfor et område som omfatter flere kom-

muner sette ned et utvalg til å bistå kommunene ved utarbeidingen av de fornødne by- og markplaner. Dersom det ikke oppnås enighet om planenes omfang eller innhold, treffes endelig avgjørelse av «byplannævnet». — Videre har enkelte bestemmelser om tvungent samararbeid i lov av 23. april 1949 om regulering av bymessige bebyggelser.

#### Finland.

Finland har ikke sekundærkommuner som de danske amtskommuner, de svenske landstingskommuner og våre fylkeskommuner. Det ligger derfor nær å tro at behovet for interkommunalt samarbeid er ennå større i Finland enn i de øvrige skandinaviske land. Komiteen har dessverre ikke hatt anledning til å skaffe seg noen oversikt over omfanget av det interkommunale samarbeid i Finland, men etter det en har fått opplyst er det et utbredt samvirke særlig når det gjelder skolevesen, helsevesen og forskjellige oppgaver på sosialvesenets område. At det ikke fins sekundærkommuner gjør at de enkelte samarbeidstiltak ofte omfatter langt flere kommuner enn det en er vant til her i landet. Av forarbeidene til en lov av 1932, som innførte nye bestemmelser om interkommunalt samarbeid, fremgår det f. eks. at det i 1929 fantes 13 interkommunale sinnssykehus hvor 401 landkommuner (d.v.s. 75,2 % av samtlige), 31 byer og 8 köpinger deltok. Videre var det 6 interkommunale arbeidsanstalter hvor 253 landkommuner, 27 byer og 5 köpinger var med.

Et tegn på at det i Finland er stort behov for interkommunalt samarbeid, er at landet meget tidlig fikk generelle lovregler på området. Allerede i kommunalforordningen av 1865 finner en enkelte bestemmelser om felles «kommunalstämman». Mer utførlige lovregler ble gitt i kommunalforordningen av 1898 og disse bestemmelser ble uten vesentlige endringer tatt inn i «kommunallagen för landskommunerna» av 1917. Ved «kommunallagen för städerna» av samme år fikk også byene anledning til å delta i interkommunale sammenslutninger. I 1932 ble bestemmelsene om interkommunalt samarbeid revidert og utvidet ved innføring av kommunalforbundsinstitusjonen. Bestemmelsene av 1932 er praktisk talt uforandret tatt opp i den nåværende kommunallov av 27. august 1948 som gjelder både for landkommuner, byer (städer) og köpinger. Ved siden av disse generelle lovbestemmelsene fins det spredt rundt i spesiallovgivningen atskillige samarbeidsbestemmelser som bare gjelder på vedkommende forvaltningsområde. Disse spesialbestemmel-

sene har komiteen ikke hatt anledning til å gjennomgå nærmere hvorfor en nedenfor innskrenker seg til en omtale av de generelle bestemmelser som i denne forbindelse har større interesse.

Samarbeidsbestemmelsene er samlet i den finske kommunallov 7. kapitel som inneholder 34 paragrafer (§§ 135—168). Det omhandles utførlig i kommunaloven tre former for samarbeid: 1) Mellankommunal ombudsstämman for behandling av engangsoppgaver og andre oppgaver av mer tilfeldig art, 2) mellankommunal ombudsstämman for behandling av oppgaver av mer permanent karakter og 3) kommunalforbund. I lovens § 135, siste ledd, sies det imidlertid at bestemmelsene i 7. kapitel ikke er til hinder for at kommunene kan samarbeide ved overenskomster på fritt grunnlag eller ved likelydende vedtak. Videre bestemmes det i lovens § 215, annet ledd, at kommuner som fremdeles har felles kommunalforvaltning kan fortsette med dette. Det gjelder f. t. bare i ett enkelt tilfelle (kommunene Bromarf og Hangö).

Etter dette kan — når en ser bort fra spesialbestemmelsene og kommuner med felles kommunalforvaltning — de finske kommuner samarbeide på fem forskjellige måter:

#### 1. Likelydende vedtak.

Dette er den enkleste form for samarbeid og den er som før nevnt ikke særskilt regulert i kommunallov. Det er opplyst at kommunene på denne måten først og fremst har ordnet visse spørsmål vedrørende felles funksjonærer som dyrleger, helsesøstre og jordmødre. Ofte knytter vedtakene seg til innstillinger fra felles komiteer e. l. En slik form for samarbeid er meget løs og foranlediger etter det en har fått opplyst ofte tvister som det mange ganger er vanskelig å løse på en tilfredsstillende måte fordi en mangler generelle, regulerende bestemmelser.

#### 2. Kontraktsmessig interkommunalt samarbeid.

Som nevnt er de generelle bestemmelser i den finske kommunallov ikke til hinder for at kommunene på rent kontraktsmessig basis slutter avtale om samarbeid og denne adgang har kommunene brukt i atskillig utstrekning. Ved slike avtaler kan kommuner erverve seg rett til å disponere plasser på andre kommuners sykehus, gamleheimer og lignende. En ulempe ved denne samarbeidsform er sett fra finsk synspunkt at den i alminnelighet ikke kan anvendes når det gjelder utøvelse av offentlig myndighet eller i andre lignende tilfeller.

### 3. Mellankommunal ombudsstämman för behandling av engangsoppgaver o. l.

Mellankommunal ombudsstämman (nedenfor kalt fellesnemnd) er en mer komplisert form for samarbeid som er regulert ved bestemmelsene i lovens §§ 135—155. Også dette samarbeid foregår på rent frivillig basis. Forat det skal komme i stand, må derfor en av de interesserte kommuner ta initiativet, jfr. kommunallovens § 136. Det utelukker selvfølgelig ikke at tanken om samarbeid kan være oppstått på annet hold, f. eks. hos en gruppe av innbyggerne eller på statlig hold, men tanken må i tilfelle tas opp av en kommune. Staten f. eks. har ikke adgang til å ta noe direkte initiativ her.

Vedkommende kommune sender i tilfelle en innbydelse til samarbeid til de kommuner den ønsker å samarbeide med og i alminnelighet gjør den allerede i denne forbindelse nærmere rede for hva den mener samarbeidet bør omfatte og hvilke kommuner som bør være med (§ 136).

De kommuner som ønsker å være med, velger i alminnelighet 1, men hvis det anses nødvendig 2 eller 3 representanter til en fellesnemnd (§ 137). Ønsker en kommune som ikke har vært med fra begynnelsen, senere å slutte seg til, avgjør fellesnemnda dette.

Gjelder samarbeidet en engangsbevilgning eller et annet forhold av tilfeldig art, kortere varighet eller av mindre betydning, kan fellesnemnda uten videre ta saken opp til realitetsbehandling og forvalter i tilfelle samarbeidstiltaket (§ 155).

Medlemmene av fellesnemnda fungerer til oppdraget er fullført. Enhver av medlemskommunene har imidlertid rett til før utløpet av funksjonstiden å tilbakekalle oppnevningen av et medlem og oppnevne et annet i stedet (§ 139).

Fellesnemnda holder møter innenfor det eller de län hvor de interesserte kommuner hører hjemme (§ 140). Tid og sted for det første møte bestemmes av ordføreren i den kommune som har tatt initiativet. Han sender også ut innkallelser til møtet og leder dette til nemnda har valgt formann (§ 142). Senere påligger det formannen å fastsette tid og sted for møtene og sende ut innkallelser til disse (§ 140). Innkallelsen skal skje skriftlig og «bevislig» tilstilles medlemmene og meddeles de respektive kommunestyre minst 14 dager før møtet (§ 141).

Forat nemnda skal være vedtaksfør, må minst  $\frac{2}{3}$  av medlemskommunene være representert (§ 146). Hvert medlem har like mange stemmer som antall medlemmer i det

kommunestyre han representerer. Har kommunen flere medlemmer i nemnda, fordeles imidlertid stemmene likt mellom de tilstedeværende medlemmer. — Ved stemmelikhet gjør formannens stemme utslaget (§ 147).

Det føres protokoll over forhandlingene (§§ 148 og 149). Utskrift av beslutningene sendes medlemskommunene til oppslag som for offentlige kunngjøringer bestemt (§ 150).

Med mindre annet er særskilt bestemt, tilkommer det nemnda å iverksette sine beslutninger og bestride de felles utgifter. Salær og reisegodtgjøring til medlemmene fastsettes dog og utbetales av de respektive kommuner (§ 153).

Omhandlede samarbeidsform er også forholdsvis løs. Fellesnemnda er ikke noe eget rettssubjekt. En må nærmest se det slik at de enkelte medlemmer avgir stemme for sine respektive kommuner. Kommunalloven inneholder ingen bestemmelse om hvorledes de felles utgifter skal fordeles mellom medlemskommunene. Dette må derfor bli gjenstand for nærmere avtale.

### 4. Mellankommunal ombudsstämman för behandling av oppgaver av mer bestående karakter.

Gjelder samarbeidet en oppgave av mer bestående karakter («fast företag»), kan ikke fellesnemnda uten videre overta forvaltningen. I et slikt tilfelle skal nemnda i første omgang bare utrede saken, utarbeide planer og omkostningsoverslag og fremkomme med forslag til fordeling av de felles utgifter. Videre skal nemnda uttale seg om hvorvidt det bør dannes et kommunalforbund til å forestå virksomheten (§ 155). På grunnlag av dette skal så de interesserte kommuner avgjøre om de vil slutte seg til foretagendet og de har da også anledning til å uttale seg om samarbeidsformen, d. v. s. om samarbeidet skal foregå ved en mellankommunal ombudsstämman eller ved et kommunalforbund. Deretter tilkommer det fellesnemnda å avgjøre om fellestiltaket skal settes i verk og i tilfelle i hvilken form (§ 159). Ved denne avgjørelse er selvfølgelig fellesnemndas medlemmer bundet av vedtakene og uttalelsene fra de respektive kommunestyrene.

Blir det bestemt at samarbeidet i tilfelle skal foregå ved mellankommunal ombudsstämman, skal — ved siden av kommunallovens §§ 135—155 som en foran har gjort rede for — også lovens §§ 156—158 komme til anvendelse for fellesnemndas virksomhet. På grunn av at det her gjelder en mer permanent forvaltningsoppgave, er det nemlig om å gjøre å få samarbeidet inn i fastere former



selvom en altså ikke har villet gå så langt som til å opprette et kommunalforbund.

Ifølge §§ 156 og 157 skal kommunene vedta en plan for samarbeidet og den skal godkjennes av länsstyrelsen. I planen som fellesnemnda plikter å følge, kan det bl. a. tas inn bestemmelser (§ 156):

1. om valg på 3 år av medlemmer med varamenn til fellesnemnda og regler for stemmegivningen,
2. om rett for fellesnemnda til å fastsette avgifter for bruk av felles innretninger og til å kjøpe, selge eller bytte bort fast eiendom, til å pantsette fast eiendom eller løsøre og til å ta opp lån,
3. om godkjenning av det årlige budsjett og revisjon av regnskapene,
4. om medlemmenes ansvar for felles lån og
5. om inn- og utmeldinger av medlemmer.

Reglementet må tillempe bestemmelser som måtte finnes i særskilt lov eller forordning angående forvaltningen av vedkommende fellesforetagende. Mulig tilsynsrett fra statens side gjelder også om angjeldende virksomhet utøves av en fellesnemnd (§ 164).

Nærmere instruksjoner for tjenestemenn m. v. i fellesforvaltningen utferdiges av fellesnemnda (§ 158).

Uten medlemskommunenes samtykke må ikke fellesnemndas virkeområde vesentlig endres eller utvides (§ 165, jfr. § 157, annet ledd). Reglementets bestemmelser om medlemskommunenes ansvar for den felles gjeld, må ikke endres uten at fellesnemndas kreditorer gir sitt samtykke (§ 165, jfr. § 157, annet ledd).

##### 5. Kommunalforbund.

Gjelder samarbeidet en kommunal bedrift av varig karakter (bestående fast foretag), som antas å trenge en selvstendig organisasjon med egen forvaltning, og eget regnskap, f. eks. et sinnssykehus, et sanatorium, en arbeidsanstalt, er det alminnelig at samarbeidet tar form av et kommunalforbund. Kommunalforbundet er i motsetning til den mellankommunale ombudsstämman en selvstendig juridisk person. Lovbestemmelsene om kommunalforbundet finner en i kommunallovens §§ 159—168.

Ifølge § 161 skal den besluttende myndighet i et kommunalforbund utøves av et representantskap (förbundsfullmektige) hvis medlemmer velges av de interesserte kommuner for 3 år ad gangen. Representantskapet oppnevner selv et styre som skal forestå den daglige ledelse og ha den utøvende myndighet.

Blir det vedtatt å opprette et kommunalforbund, skal fellesnemnda (den foran omtalte mellankommunale ombudsstämman) ut-

arbeide forslag til reglement for forbundet som skal fastsettes av länsstyrelsen (§ 160). Dermed har fellesnemnda utspilt sin rolle og medlemmenes mandat anses uten videre opphørt.

Før länsstyrelsen fastsetter reglementet, skal den innhente uttalelse fra den statlige forvaltningsmyndighet som vedkommende fellesoppgave hører under (§ 160). I § 164 er det gitt nærmere direktiver om hva reglementet bør inneholde. Foruten forbundets navn og formål og angivelse av medlemskommunene, bør reglementet inneholde bestemmelser om:

1. representantskapets og styrets sammensetning,
2. representantskapets og styrets vedtaksførhet og om stemmegivningen,
3. representantskapets og styrets myndighetsområde,
4. opprettelse av nemnder (underordnet styret) og tjenestestillinger og om fastsettelse av instruksjoner m. v. for forbundets virksomhet,
5. pengeforvaltningen og tilsynet med den,
6. revisjon av regnskapene,
7. godkjenning av det årlige budsjett,
8. forbundets rett til å oppta lån, kjøpe og selge eller bytte bort fast eiendom og pantsette fast eiendom eller løsøre,
9. medlemskommunenes ansvar for forbundets gjeld,
10. godkjenning av avgifter for bruk av forbundets innretninger,
11. medlemskommunenes plikt til å dekke forbundets utgifter,
12. inn- og utmeldinger av medlemmer,
13. forbundets oppløsning og likvidasjon og
14. hva som ellers antas å være nødvendig for regulering av beslutnings- og forvaltningsretten innen forbundet.

Dersom det i lov eller forskrifter fins særskilte bestemmelser om forvaltningen av den oppgave som tilligger forbundet, skal reglementets bestemmelser tillempe disse (§ 164). Mulig tilsynsrett fra statens side gjelder også overfor et kommunalforbund (§ 164).

Forbundets virksomhet må ikke vesentlig endres eller utvides uten medlemskommunenes samtykke. Reglementets bestemmelser om medlemskommunenes ansvar for den felles gjeld må ikke endres uten samtykke fra forbundets kreditorer (§ 165).

Når det gjelder formene for representantskapets virksomhet, innkallelse til møter, møteledelse o.s.v., får kommunallovens bestemmelser om kommunestyret og mellankommunale ombudsstämman anvendelse i den utstrekning det ikke fins bestemmelser om det i reglementet (§ 166).

### Sverige.

Før den svenske kommuneinndelingsreformen (som gjennomføres fra 1. januar 1952) hadde Sverige i alt 2 281 landkommuner med et gjennomsnittlig folketall på 1 495. (Etter sammenslutningene er det 821 landkommuner med et gjennomsnittlig folketall på 4 062 ved siden av 133 byer (städer) og 82 köpinger. Byenes og köpingenes antall er praktisk talt uberørt av den nye kommuneinndelingen.) Av de 2 221 landkommuner før reformen hadde i alt 1 212 kommuner under 1 000 innbyggere og hele 569 under 500 innbyggere. (Etter reformen er det bare 3 med under 1 000 innbyggere.) Det var før kommuner med helt ned til 69 innbyggere og som ikke hadde representative organer, men hvor befolkningen møtte fram på almannamøter for å avgjøre kommunale spørsmål.

Under disse omstendigheter må en regne med at behovet for interkommunalt samarbeid på forskjellige områder har vært meget stort og større enn i Norge hvor kommunenes folketall gjennomgående ligger meget høyere. Til tross for energiske forsøk gjennom mange år har det imidlertid ikke lyktes de svenske myndigheter å få gjennomført et effektivt interkommunalt samarbeid og det er vel en av grunnene til at en i Sverige nå er gått til en radikal sammenslutning av kommuner til større enheter.

Utviklingen i Sverige på dette område er meget interessant og kaster atskillig lys over de tilsvarende norske problemer. En har derfor i det følgende gitt en forholdsvis utførlig oversikt over de svenske bestrebelser på å få i stand et tilfredsstillende samarbeid mellom kommunene. Oversikten er i alt vesentlig bygd på opplysninger som er hentet fra den svenske kommuneinndelingskomité's innstilling av 26. september 1945 (Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets inndeling i borgerliga primärkommuner) og innstilling av 30. april 1947 om lov om regionkommuner m. v. av «1944 Års Kommitté för Kommunal Samverkan». En har ikke funnet det nødvendig å få ajourført de tall som der er oppgitt bl. a. fordi spørsmålet om interkommunalt samarbeid i Sverige må antas å ville komme i en annen stilling, når den nye kommuneinndelingen er gjennomført.

De svenske myndigheter har på forskjellige måter forsøkt å eliminere eller redusere ulempe ved de altfor små kommunale enheter og det er etter hvert oppstått en nokså omfattende lovgivning på området. I enkelte tilfelle har lovgivningsmyndighetene overlatt til kommunene selv å forene seg til felles forvaltningsenheter. I andre tilfelle har Kongen eller länsstyrelsen fått en mer eller mindre

vidtgående myndighet til selv mot kommunes vilje å forene dem til større forvaltningsenheter. På enkelte forvaltningsområder har lovgiverne for å skape hensiktsmessige forvaltningsdistrikter foreskrevet eller forutsatt en helt selvstendig inndeling hvor det har vært tatt større eller mindre hensyn til kommuneinndelingen ettersom vedkommende forvaltningsoppgave har vært sterkere eller løsere knyttet til kommunene.

### Lov om kommunalforbund.

For å skape bedre forutsetninger for et interkommunalt samarbeid, ble det i 1919 vedtatt en lov om kommunalforbund (kommunalförbund) som tok sikte på nærmere å regulere formene for kommunalt samvirke. Ifølge denne lov kan städer (nærmest svarende til våre kjøpsteder), landkommuner, köpinger (nærmest svarende til våre ladesteder), municipalsamhällen (nærmest svarende til våre bygningskommuner) og fattigvårdsamhällen (forsorgsdistrikter) som omfatter flere kommuner, gå sammen i kommunalforbund for løsning av en bestemt forvaltningsoppgave. Sammenslutning kan også finne sted mellom landstingskommuner og mellom landsting og by. Også skoledistrikter kan slutte kommunalforbund til løsning av oppgaver i henhold til skoleloven. Initiativ til dannelsen av kommunalforbund kan tas av en av de interesserte kommuner eller distrikter eller av länsstyrelsen. Länsstyrelsen undersøker spørsmålet og utarbeider forslag til forbundsavtale. Blir kommunene enige, fastsetter länsstyrelsen ordningen og tidspunktet for ikrafttredelsen. Länsstyrelsen har ikke anledning til å tvinge kommunene til å slutte avtale om kommunalforbund. Loven gir særskilte regler bl. a. for et medlems uttreden av forbundet og om et slikt forbunds oppløsning. Forbundet ledes av et styre hvis forvaltning granskes av revisorer, oppnevnt av de interesserte kommuner. Forbundets forskrifter skal bl. a. inneholde bestemmelser om sammensetningen av styret, hvilken myndighet styret skal ha og hvorledes utgiftene skal fordeles mellom de interesserte kommuner.

Mens loven om kommunalforbund er av generell natur, har en i svensk lovgivning også en rekke spesialbestemmelser om interkommunalt samarbeid som tar sikte på å regulere forholdene på de enkelte forvaltningsfelter.

### Samarbeidsbestemmelser i særlover.

For riksdagen 1840—41 ble det lagt fram et forslag om at «häraderna» eller «prostirerna» burde gjøres til fattigdistrikter (fattigvårdsförbund) i stedet for primærkom-

munene (socknarna). Begrunnelsen var at fattigforsorgen mange steder var særlig tryk- kende og rammet de små kommuner urimelig hardt. Jo mindre kommunene var, jo mer ujevnt ble byrdene fordelt. Men da fattig- forsorgen den gang i mange distrikter ve- sentlig skjedde ved naturalytelser, var de små enheter rent forvaltningsmessig sett en fordel. Og da mange «härad» og «prostier» var svært store, noen med over 50 000 innbyggere, var det kanskje ikke så urimelig at forslaget ble nedstemt i Riksdagen. For å bøte på de ulemper som en forutså ville bli følgen med de små fattigkommuner, ble det bestemt i fattigloven av 1847 (1847 års fattigvårdsför- ordning) at to eller flere «socknar» på lan- det som tilhørte samme pastorat kunne ha felles fattigvesen. Bestemmelsen har visst- nok ikke vært praktisert i nevneverdig ut- strekning. — Ved fattigloven av 1871 ble ad- gangen til interkommunalt samarbeid på fat- tigvesenets område opphevet fordi en mente at fattigkommunen burde falle sammen med primærkommunen. En var bl. a. redd for at et interkommunalt fattigstyre ikke ville ta tilstrekkelig hensyn til forholdene i de en- kelte kommuner slik at det kunne bli frik- sjoner mellom dette styre og de enkelte kom- munestyre. — Fattigloven av 1918 — som fremdeles gjelder — gjeninnførte og utvidet adgangen til å danne spesialkommuner for fattigvesenet. Nå kan to eller flere kommuner slutte seg sammen til et fattigdistrikt uten hensyn til om de hører til samme pastorat. Kongen avgjør hvorvidt og på hvilke vilkår fellesdistriktet skal dannes. Etter en tilleggs- lov av 1919 kan beslutning om felles fattig- vesen endog treffes mot kommunenes vilje, dog bare under forutsetning av at fattigfor- sorgen fins å være mangelfull og sammen- slutning til en større fattigkommune skjøn- nes å være nødvendig for å eliminere eller redusere manglene. — Den svenske kom- muneinndelingskomité opplyser at da fattig- loven av 1918 ble gjennomført, nærret en på grunn av tidligere erfaringer ingen over- drevne forestillinger om mulighetene for å få i stand større fattigdistrikter. De nye bestem- melser førte da heller ikke til nevneverdige resultater. Til tross for påtrykk fra tilsyns- myndighetene var det inntil 1945 bare 13 kommuner i hele riket som hadde nyttet høve til å danne felles fattigdistrikter. Kongen har ikke i noe tilfelle anvendt tvangsbestemmel- ser. Det er opplyst at en i det lengste har villet unngå å gripe inn i kommunenes selv- bestemmelsesrett i håp om at det skulle komme i stand frivillige ordninger.

Kommuner som har felles fattigvesen, skal ifølge lov av 6. juni 1924 «om samhällets

barnavård og ungdomsskydd» også ha felles b a r n e v e r n.

Det er opplyst at den forsorgsoppgave som fremfor alt krever samvirke mellom de min- dre kommuner, er anlegg og drift av pleie- hjem (fattigvårdsanstalt) for gamle, syke og andre som ikke kan ta vare på seg selv. Ifølge innstilling fra «fattigvårdslagstift- ningskommittén» av 1915 manglet mer enn halvparten av fattigdistriktene pleiehjem. Det fantes bare 10 pleiehjem som var felles for flere kommuner. Enkelte av disse felles- tiltakene skyldtes ikke kommunalt initiativ, men bestemmelser i gavebrev o. l. Flere ste- der var det reist spørsmål om felles pleiehjem, men det var strandet fordi det ikke var mulig å forene de forskjellige kommuners inter- esser. Etter nevnte komités uttalelse ville egne pleiehjem være upraktisk og for kost- bart for de mindre kommuner. En overveide da en tvangssammenslutning av kommuner til større fattigdistrikter, men ga opp tanken av forskjellige grunner. Pleiehjemssaken måtte imidlertid løses og så fikk en en be- stemmelse i loven av 1918 som påla de en- kelte fattigdistrikter å opprette pleiehjem. En var klar over at de fleste fattigdistrikter ikke kunne etterkomme lovens krav på en tilfreds- stillende måte, men forutsatte på tross av dårlige erfaringer tidligere at kommunene ville samarbeide for å realisere lovens krav. Særlig håpet en at den nye loven om kom- munalforbund (1919 års lag om kommunal- förbund) skulle sette fart i samarbeidet. Men etter hva det er opplyst ble forhåpningene gjort til skamme. I den første femårsperioden (1919—1924) ble det bare dannet 10 slike sammenslutninger i hele riket og også senere gikk det tregt. I 1942 var det dannet i alt 200 forbund (hvorav 6 senere er oppløst) mens myndighetene regnet med at 300 ville være nødvendig for å få løst pleiehjemssaken. — Flere ganger har det vært på tale å endre loven om kommunalforbund slik at Kongen under visse forutsetninger kunne pålegge kommunene å samarbeide om pleiehjem. For- slag i den retning er imidlertid falt gjennom i Riksdagen. — Det er opplyst at de forbund som er kommet i stand, ikke alltid er i sam- svar med de planer som er utarbeidet av länsstyrelsen. I mange tilfelle har nabokom- muner som naturlig burde gå sammen om felles pleiehjem ikke kommet overens. Kom- muner som grenser til hverandre har således enten oppført pleiehjem hver for seg eller truffet avtale med fjernere kommuner. Mange små kommuner har vegret seg for å gå inn i kommunalforbund og har ennå ikke (i 1945) på tilfredsstillende måte løst pleie- hjemsspørsmålet.

Ved riksdagsbeslutning 1840—41 ble primærkommunene (socknarna) pålagt å ta seg av folkeskolevesenet som inntil da hadde vært en frivillig oppgave for menighetene. Mange kommuner var imidlertid så små at de ikke uten større anstrengelser kunne bestride utgiftene til folkeskolen. Folkeskoleloven av 1842 (1842 års folkeskolestadga) åpnet derfor adgang til for to eller flere kommuner innen samme pastorat å gå sammen om en skole dersom folkemengde og øvrige forhold gjorde det rimelig. Det ble da etablert felles skolestyre. — Da den borgerlige kommunen ved lov av 1862 ble skilt ut fra kirkesoknet (den kyrkliga församlingen), ble skolevesenet overført til kirkesoknet. Kirkesoknene fikk imidlertid ved «kungl. förordning» av 1862 samme adgang til å gå sammen om skoler som kommunene tidligere hadde hatt. — Denne formfrie mulighet for soknene til å forene seg i felles skoledistrikt falt bort i 1919 da rådigheten over skoledistriktsinndelingen likesom over kommuneinndelingen ble lagt til Kongen. — I 1930 overførtes folke- og framhaldsskolen fra kirkesoknene til de borgerlige kommunene overalt hvor skoledistriktet falt sammen med kommuneområdet og kommunen hadde representative organer. — Det er opplyst at bestemmelsene om felles skoledistrikt stort sett ikke har hatt noen betydning for en rasjonell ordning av skolevesenet i småkommunene på grunn av kommunenes (soknenes) motvilje mot samarbeid. I begynnelsen av 1944 var 141 kommuner forent i 66 skoledistrikter av hvilke 58 omfattet to kommuner, 7 tre kommuner og 1 fire kommuner. Da loven om kommunalforbund ble vedtatt (1919) næret en store forhåpninger om at denne form for samarbeid skulle få vidstrakt anvendelse for løsning av felles skole spørsmål. Det er etter de opplysninger som foreligger imidlertid ikke blitt tilfelle. Inntil utgangen av 1942 var det bare dannet 13 kommunalforbund på skolevesenets område og 4 av disse er senere oppløst igjen. — I stor utstrekning antas imidlertid skole spørsmålet i grensetrakter mellom kommunene løst på annen måte. Gjennom lang tid har det nemlig vært vanlig at skoledistrikter etter overenskomst og som regel mot godtgjøring har tatt imot barn fra andre distrikter. Siden 1932 har det vært adgang til å pålegge skoledistriktene en slik ordning. Fra 1941 har det vært anledning til å henvise samtlige barn i et skoledistrikt til et annet. Det kan altså forekomme tilfelle hvor et skoledistrikt ikke har egen folkeskole, men det skal ikke være mange slike.

Etter lov om framhaldsskolen av

1918 (fortsättningsskolestadgan) kan to eller flere skoledistrikt med samtykke av «skolöverstyrelsen» gå sammen om en framhaldsskole. «Överstyrelsen» kan dessuten frita et skoledistrikt for plikten til å holde framhaldsskole hvis de skolepliktige barna ifølge overenskomst får den nødvendige undervisning i et annet distrikt. Domkapitlet kan under visse omstendigheter pålegge et skoledistrikt å ta imot elever fra andre distrikter eller la barn fra dets eget distrikt gå på framhaldsskole i et annet. Det er opplyst at resultatet av disse bestemmelser er blitt at det nå bare i begrenset utstrekning er framhaldsskoler ved folkeskoler med et lite elevtall. Samarbeid mellom forskjellige skoler og skoledistrikter — ofte temmelig formløst — hører til det vanlige på dette område.

Ifølge politiloven av 1925 er politivetnet i Sverige en kommunal oppgave. Etter loven skal på landet landsfiskaldistriktene deles i politidistrikter etter beslutning av länsstyrelsen. Länsstyrelsene har i meget stor utstrekning ansett det nødvendig å slå to eller flere kommuner sammen til felles politidistrikt. Sammenslutningen har i mange tilfelle skjedd mot vedkommende kommuners vilje. Pr. 1. januar 1944 var det ikke mindre enn 1325 kommuner som var forent i 400 felles politidistrikter. Den største delen av disse felles politidistriktene var organisert som kommunalforbund. Det er i det hele tatt på dette område at loven om kommunalforbund har fått størst betydning og det kommer formentlig av at länsstyrelsen — i de tilfelle hvor et politidistrikt omfatter to eller flere kommuner — har myndighet til å bestemme at angjeldende kommuner skal danne et kommunalforbund til løsning av politioppgavene i distriktet.

Ved lov av 1918 om endring av lov av 1913 om folketrygd (almän folkpensionsförsäkring) ble det åpnet adgang til for to eller flere kommuner å danne felles folketrygd-distrikt. «Pensionsstyrelsen» som hadde foreslått lovendringen anførte i sitt forslag bl. a.:

«Olägenheterna av så små pensionsdistrikt hava visat sig vara ganska stora. Ofta har det varit svårt att där finna en person med förmåga att på ett tillfredsställande sätt fullgöra uppdraget att vara ordförande i pensionsnämnden. Nämnden i ett sådant distrikt har vidare i regel ett så ringa antal ärenden att behandla, kanske endast ett par om året, att den svårigen kan vinna intresse för saken eller nödig erfarenhet vid handläggningen av pensionssökningar.»

Bestemmelsen om adgang til å danne felles trygdedistrikter ble gjentatt i trygdloven av 1935. Det er imidlertid opplyst at på grunn av kommunenes motvilje mot samarbeid er bestemmelsen bare kommet til anvendelse i

et fåtall tilfelle og det til tross for at de ulemmene som pensjonsstyrelsen har pekt på fortsatt (1945) består.

Ifølge kgl. kunngjøring av 30. juni 1934 om statlig og statsunderstøttet hjelpevirksomhet ved arbeidsløshet kan to eller flere kommuner ha felles arbeidsløshetsnemnd hvor det fins passende. Etter hva den svenske kommuneinndelingskomiteen har kunnet bringe på det rene, har det hittil (1945) ikke forekommet noen felles arbeidsløshetskomite.

Etter lov av 14. oktober 1914, avløst av skogbrannloven av 7. mai 1937 (skogeldsläckningslagen), skulle hver kommune på landet utgjøre en brannrote, men med samtykke av länsstyrelsen kunne to eller flere kommuner danne felles brannrote. Etter det som er opplyst kom det imidlertid ikke i stand noen slike fellesroter på grunn av kommunenes motvilje mot samarbeid.

Ifølge gjeldende brannlov av 15. juli 1944 inngår skogbrannvesenet i det vanlige brannvesenet som også er gjort til et kommunalt anliggende. Loven forutsetter samarbeid mellom kommunene enten slik at de danner kommunalforbund på brannvesenets område eller slik at en kommune treffer avtale om slukkingshjelp fra en annen kommune. Pr. 1. januar 1943 var det dannet 31 kommunalforbund som omfattet ialt 101 kommuner. Om dette bemerker den svenske kommuneinndelingskomiteen at gjennomføringen av brannloven av 1944 krever et langt mere omfattende samarbeid mellom kommunene.

Ved lov av 13. juni 1908 var det som hovedregel fastsatt at hver kommune skulle ansette en eller flere jordmødre med fast lønn. Mindre kommuner kunne med samtykke av länsstyrelsen gå sammen om ansettelse av jordmor. For kommuner med folketall under 3 000 var ikke slikt samtykke nødvendig. Mindre kommuner kunne dessuten med samtykke av länsstyrelsen, trefte avtale med nabokommune om rett til å betjene seg av den større kommunes jordmor. Dersom en kommune ønsket å gå sammen med andre kommuner om felles jordmor eller å betjene seg av en annen kommunes jordmor og det ikke oppnåddes enighet, hadde länsstyrelsen adgang til å påby det nødvendige samarbeid. Samarbeid i henhold til loven av 1908 forekom i ganske stor utstrekning ikke minst på grunn av at länsstyrelsen hadde adgang til å tvinge en eller flere kommuner til samarbeid. I 1916 hadde ikke mindre enn 1 121 kommuner avtaler om felles jordmor. Tross dette hadde jordmødrene som regel for små distrikter. Om dette uttaler den svenske kommuneinndelingskomiteen bl. a.:

«Många socknar höllo trots små avstånd och obetydliga födelsetal egen barnmorska. Dette skedde ofta av rena prestigeskäl. Man var mån om sin självständighet, även om det blott gällde en detalj av den kommunala självstyrelsen. Då länsstyrelserna . . . icke kunde ingripa . . . annat än . . . efter framställning från kommun, kunde någon genomgående rationalisering av distriktsindelningen icke genom länsstyrelsernas åtgöranden åstadkommas.»

Ved lov av 28. mars 1919 ble det bestemt at riket skulle inndeles i jordmordistrikter og at inndelingen skulle fastsettes av medisinalstyrelsen. Videre ble retten til å ansette jordmødre overført fra kommunene til et jordmorstyre oppnevnt av länsstyrelsen. Ved lov av 4. juni 1937 ble jordmorvesenet i sin helhet ført over til landstinget.

Loven om sivilforsvaret av 15. juli 1944 deler riket inn i sivilforsvarsområder som på landet i alminnelighet faller sammen med landsfiskaldistriktene. På den andre siden bygger loven på det prinsipp at primærkommunene skal bære utgiftene ved sivilforsvaret. Lovens § 45 gir regler for hvorledes utgiftene skal fordeles mellom kommunene innen sivilforsvarsområdet.

Vannloven (vattenlagen) av 20. juni 1941 har visse bestemmelser om felles kloakkledninger. Dersom et distrikt skal legge en kloakkledning som uten større ulemper kan legges slik at den også tar opp kloakkvannet fra et annet distrikt, kan myndighetene bestemme at så skal gjøres og de kan i et slikt tilfelle også tvinge sistnevnte distrikt til å delta i arbeidet med den felles kloakkledning. Dette prinsipp får også anvendelse på eldre kloakkledninger. Dersom et distrikt vil lede sitt kloakkvann inn i et annet distrikts kloakknett, må en søknad om dette ikke avslås med mindre det vil volde vesentlige ulemper og hensiktsmessig avløp kan skaffes på annen måte. Videre bestemmer loven at hvis et distrikt har innrettet sitt kloakknett slik at det med vesentlig fordel også kan oppta kloakkvannet fra et annet distrikt, da skal sistnevnte distrikt — når det trenger kloakkledning — være pliktig til å gå inn i foretaket med mindre særskilte omstendigheter er til hinder for det. Loven inneholder også regler om fordeling av utgiftene vedrørende felles kloakkledninger både når det gjelder ny ledning, tilknytning til en allerede eksisterende ledning og omlegging av en eldre, felles ledning. Dersom det er bestemt at to eller flere distrikter skal ha felles kloakkledning, skal det distrikt som er best egnet til det, pålegges å forvalte oppgaven mot erstatning for den del av utgiftene som skal påhvile de andre deltakerne. Forannevnte regler gjelder fortrinnsvis for kommuner eller byg-

ningskommuner (municipalsamhälle) hvor det er vedtatt byplaner og tar i første hånd sikte på å skaffe vedkommende kommune avløp for sitt kloakkvann. Med visse modifikasjoner gjelder imidlertid de samme bestemmelser også for andre distrikter.

*Kommunale samarbeidsnemnder, regionkommuner m. m.*

Da loven om kommunalforbund ble vedtatt i 1919, var det store forhåpninger om at den nye institusjonen skulle få vidstrakt utbredelse og få stor betydning for den kommunale forvaltning. Riksdagens konstitusjonskomite betegnet institusjonen bl. a. som «en mäktig hävstång för höjandet av den kommunale förvaltningen». Men disse forhåpninger er etter det som er opplyst ikke på langt nær blitt innfridd. Den svenske kommuneinndelingskomité opplyser at kommunene som regel har vist liten tilbøyelighet til samarbeid, som således ikke er kommet i stand i tilnærmelsesvis den utstrekning som lovgiverne hadde håpet.

Ifølge «Årsbok för Sveriges kommuner» 1946 var det i alt 658 kommunalforbund, hvorav 192 fattigforbund, 300 politiforbund, 89 husmorvikarforbund (hemvårdarinneförbund), 39 brannslukkingsforbund, 8 skoleforbund, 17 helseforbund av forskjellige slag, 6 forbund for ansettelse av sakkyndig hjelp for bygningsnemnder, 3 vannledningsforbund, 1 forbund for linjetrafikk, 1 sivilforsvarsforbund, 1 forbund for sykepleie og brann- og byggingsvesen og 1 forbund for kommunehus.

Foruten det lovregulerte samarbeid som her er omhandlet, forekommer det et utstrakt samarbeid i mere frie former. En kan nevne avtaler om felles tjenestemenn, særlig på det tekniske område, brannslukkingshjelp, levering av elektrisk kraft, vann og gass osv. Særlig mellom de større byene og deres forsteder foregår det et omfattende samarbeid.

For å legge forholdene til rette for et økt interkommunalt samarbeid foreslår den svenske kommuneinndelingskomiteen oppretting av såkalte kommunale samarbeidsnemnder, et tiltak som er ment å skulle hjelpe samarbeidet et stykke på veg ved å skape kontakt mellom partene. Samarbeidsnemnda skal ha til oppgave å utrede og utarbeide forslag i de spørsmål som er lagt fram for den. Nemnda skal i alminnelighet være en tilfeldig institusjon oppnevnt for å behandle et spesielt samarbeidsspørsmål, men komiteen forutsetter at det i enkelte tilfeller også kan bli behov for en mere permanent nemnd for behandling av forskjellige samarbeidsspørsmål, f. eks. i for-

holdet mellom en større by og dens forsteder. Hvis angjeldende kommuner ikke blir enige om opprettingen av en samarbeidsnemnd og det foreligger et åpenbart behov for samarbeid, foreslås det at länsstyrelsen skal kunne oppnevne en slik nemnd. Medlemmene velges av de respektive kommunestyre. Dersom kommunene ikke blir enige om antallet, foreslås dette fastsatt av länsstyrelsen. Nemnda trer sammen etter begjæring av et medlem, av en av de interesserte kommuner eller av länsstyrelsen.

Til slutt kan en nevne at det i 1944 ble satt ned en komité til å utrede spørsmålet om gjennom lovgivning å skape effektive former — om nødvendig ved tvang — for samarbeid mellom forskjellige kommuner. Det fremgår av de nærmere direktiver for komiteens arbeid at en først og fremst tok sikte på å få utredet samarbeidsproblemene i forholdet mellom større byer, særlig Stockholm, og deres forsteder.

Komiteen, som avga innstilling 30. april 1947, foreslår at det der det måtte være behov for det opprettes såkalte regionkommuner som skal forvalte de felles oppgaver kommunene innen regionen har. Regionkommunen skal først og fremst sørge for å få vedtatt en regionplan og arbeide for å få gjennomført denne i samarbeid med primærkommunene. Videre foreslås det at regionkommunen helst også bør overta kommunikasjonene i distriktet hvorved den også får anledning til å lede bebyggelsens utvikling. Dessuten bør regionkommunen sikres innflytelse på vegspørsmål og den bør gå i spissen for arbeidet med å skaffe almenheten friluftsområder. Herunder bør den få en temmelig vidstrakt ekspropriasjonsrett. Komiteen antyder at også andre oppgaver må kunne legges inn under regionkommunen, f. eks. havnevesen, elektrisitets-, gass- og vannforsyning.

Regionkommunen foreslås gitt beskatningsrett og for øvrig organisert som en virkelig kommune med styre som velges ved direkte valg.

For å beskytte en lokal minoritet foreslår komiteen opprettet en rikssamarbeidsnemnd som skal få en viss innflytelse på regionkommunens saksbehandling. Beslutninger som anses innebære et overgrep mot en lokal minoritet skal kunne oppheves av Kongen dersom rikssamarbeidsnemnda gjør framlegg om det.

Komiteen foreslår at rikssamarbeidsnemnda også bør brukes i andre tilfeller av interkommunalt samarbeid. Nemnda bør få rett til på begjæring av en kommune å innkalle en annen kommune til forhandling om samarbeid.

Nemnda skulle altså på dette område virke som en slags forliksinstans. Komiteen er også inne på tanken om å henskyte tvister om fortolkning av allerede eksisterende samarbeidsavtaler til nemnda som så skulle virke som en slags voldgiftsdomstol.

For øvrig støtter komiteen den svenske kommuneinndelingskomiteens forslag om adgang til oppretting av kommunale samarbeidsorganer.

### 3. Behovet for interkommunalt samarbeid.

I et rundskriv av 8. mars 1950 ba Kommuneinndelingskomiteen de forskjellige fagdepartementer uttale seg om behovet for interkommunalt samarbeid på de forvaltningsområder som sorterte under de respektive departementer eller under administrasjonsgrener som var underlagt departementene. En ba om en oversikt over de oppgaver som med fordel kunne tenkes løst ved interkommunalt samarbeid eller som for tiden ble løst på denne måte, men hvor de gjeldende bestemmelser ikke var tilstrekkelige til å gjøre samarbeidet effektivt. En ba dessuten opplyst om det i noe tilfelle kunne antas å være hensiktsmessig å få lovbestemmelser som kunne tvinge kommunene til samarbeid og hvilken myndighet som i tilfelle burde utøve tvangen. I den forbindelse gjorde en oppmerksom på at i de tilfeller hvor stat eller fylke ydet bidrag til den kommunale forvaltning, ville vedkommende myndighet uten videre kunne øve et visst press for å få i stand et ønskelig interkommunalt samarbeid.

Kommuneinndelingskomiteen forstår sitt mandat slik at en bare skal undersøke om det er behov for ytterligere generelle bestemmelser om interkommunalt samarbeid. De forvaltningsfelter hvor det er åpenbart at det kreves spesielle samarbeidsregler og hvor det kreves spesiell sakkyndighet for å vurdere forholdene, har komiteen stort sett holdt utenfor sine undersøkelser. For å vise hvor utstrakt behovet for interkommunalt samarbeid for tiden er, har en imidlertid i det etterfølgende referat av de forskjellige departementers uttalelser også ganske kort tatt med slike spesielle samarbeidsbehov.

Sosialdepartementet uttalte i brev av 27. april 1950:

«Oppretting av nedenfor nevnte barnevernsinstitusjoner kan tenkes fordelaktig løst ved interkommunalt samarbeid:

1. Mødreheimer.
2. Spebarnheimer.
3. Opptakingsheimer.
4. Heimer for normalt utrustede barn fra 1—16 år.

### 5. Spesialheimer:

- Heimer for miljøskadde barn.
- Heimer for evneveike barn.
- Heimer for rekonvalesenter etc.

Det er hverken behovsmessig nødvendig eller økonomisk regningssvarende at kommunene hver for seg bygger alle disse heimene.

Med interkommunalt samarbeid ved bygging av barneheimer, vil en derfor kunne oppnå og få et godt og tilfredsstillende utbygget barnevern.

For daginstitusjoner, feriekolonier og andre barneverninstitusjoner som hører inn under dette departement, er det derimot ikke aktuelt med interkommunalt samarbeid.

For tiden har en interkommunalt samarbeid for så vidt angår 2 barnevernsinstitusjoner, nemlig Østfold fylkes mødre hjem og Vestfold mødre hjem.

Dessuten anbringer de kommuner som ikke selv har barneheimer eller nok barneheimsplasser, sine pleiebarn i barneheimer i andre kommuner. Pleieavgiften for disse barn er som regel ikke høyere enn for kommunens egne barn. Dette forhold skaper ofte misnøye i den kommune barneheimen ligger.

Det vil sikkert være den beste løsning for vårt barnevern om den videre utbygging av våre barneheimer i større utstrekning ble basert på interkommunalt samarbeid.

Barneheimene er i dag stort sett lite tidsmessige, og slik som kravene har steget både til institusjonenes kvalitet og til personalets lønnings- og boligforhold, er det ofte vanskelig for de enkelte små kommuner og for de private foreninger og organisasjoner som driver barneheimene, å tilfredsstille disse krav.

Ved interkommunalt samarbeid ville det økonomiske løft bli mindre. Der hvor behovet for barneheimsplasser ellers tilsier det, vil det derfor være en god løsning om flere kommuner gikk sammen om å bygge barneheim.

Departementet kan ikke nå ta stilling til om det på det her omhandlede område vil være hensiktsmessig å få lovregler som tvinger kommunene til samarbeid. Så lenge en kan regne med at kommunene vil søke å løse oppgavene etter rasjonelle prinsipper og på den økonomisk fordelaktigste måte, skulle tvingende lovregler neppe være særlig påkrevd. I de tilfelle kommuner søker om tilskott av statsmidler til løsning av oppgaver, vil interkommunalt samarbeid kunne settes som vilkår for tildelingen.»

Helsedirektoratet uttalte i brev av 5. mai 1950 bl. a.:

«1. Det offentlige lægevesen.

Etter lov om utførelsen av de offentlige legefóretninger av 26. juli 1912 er landet inndelt i legedistrikter. Disse omfatter dels en enkelt by (stadsfysikater, stadslegedistrikt) dels landdistrikter som kan omfatte en eller flere mindre byer (distriktslegedistrikt). Det er Kongen som fastsetter distriktenes grenser etter at de enkelte kommuner samt fylkestinget eller fylkesutvalget har uttalt seg. Distriktene kan således omfatte en eller flere kommuner, men ikke deler av kommunen.

Lønnen utredes slik:

1. Til distriktsleger i sin helhet av staten.
2. Til stadsleger:  $\frac{2}{3}$  av byen,  $\frac{1}{3}$  av staten, alderstilleggene dog i sin helhet av staten.

### 3. Til stadsfysici: $\frac{1}{2}$ av byen, $\frac{1}{2}$ av staten (også av alderstilleggene).

For terminen 1950—51 disponerer Sosialdepartementet midler til en komité til å komme med forslag til revisjon av nevnte lov. Komiteen vil antagelig bli oppnevnt umiddelbart etter sommerferien.

Det er særlig følgende spørsmål som forutsettes å bli gjenstand for revisjon, og som har betydning i forbindelse med kommunenes plikter:

#### A. Distriktsgrensene.

Det er nødvendig å komme fram til en ordning hvorved distriktenes grenser kan fastsettes uavhengig av kommunegrensene. I de senere år er det forebyggende helsearbeid trukket mer i forgrunnen og dette har ført til opprettelsen av heldagsstillinger for de offentlige leger. Foreløpig er dette gjennomført bare i en del større byer, men det er forutsetningen at prinsippet skal gjennomføres også når det gjelder de større distriktslegestillinger.

En slik utvidelse av de offentlige legers arbeidsområde vil føre til at en — hvor kommunikasjonsmessige og geografiske forhold ligger til rette for det — kan opprette større legedistrikter. Som eksempel kan en nevne sammenslåing av en større by med de omkringliggende distrikter til ett legedistrikt, men sentrum i vedkommende by.

#### B. Boligspørsmålet.

Kommunene har ingen lovmessig plikt til å sørge for bolig til de offentlige leger. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til loven av 26. juli 1912 at det har vært forutsetningen at kommunene skulle skaffe bolig, ihvertfall til distriktslegene, jfr. Ot. prp. nr. 39 for 1911 side 74 flg.

I henhold hertil har kommunene i mange tilfelle bygget legebolig. Så vel selve boligen som beliggenheten og husleiens størrelse må godkjennes av departementet. I de tilfelle hvor kommunene ikke har vært villig til å skaffe bolig, har departementet — for i det hele tatt å få stillingene besatt — måttet sette som vilkår for kunngjøring av stillingen at bolig kan skaffes. En gjør oppmerksom på at distriktslegene ofte bare blir noen år i en stilling — særlig i mindre og avsidesliggende distrikter — og da sier det seg selv at det ikke er mulig å få slike stillinger besatt hvis vedkommende leger selv må sørge for bolig hver gang stillingen besettes.

I en eventuell ny lov vil det antagelig bli foreslått inntatt bestemmelser som nærmere fastsetter de enkelte kommuners plikter m. h. t. boligspørsmålet.

#### C. Kontorutgifter.

Etter nevnte lov (§ 17, lov 24—6—38 nr. 1) skal videre i enkelte tilfelle kontorutgifter til de offentlige leger utredes av kommunene innen vedkommende distrikt. Med utvidelsen av de offentlige legers arbeidsområde må en gå ut fra at kommunene etterhvert vil få større forpliktelser i så henseende.

De foran nevnte forhold må i den utstrekning løses ved interkommunalt samarbeid. En generell bestemmelse om at kommunene også i slike tilfelle må samarbeide, ville antagelig være ønskelig. Det synes å være rimelig at tilsynet med at en eventuell bestemmelse herom følges, blir tillagt departementet.

### 2. Alminnelige stedlige helseforskrifter og kommunalt renhold.

Helseforskriftene gis med hjemmel i sunnhetslovens § 4, jfr. § 11. Det tilligger den enkelte kommune å utforme og vedta disse forskrifter. For så vidt angår landkommuner er disse ikke pliktige til å utarbeide slike forskrifter, jfr. sunnhetslovens § 11.

De fleste landkommuner har imidlertid utarbeidet slike forskrifter.

Utarbeidelse av alminnelige helseforskrifter kan selvsagt skje ved interkommunalt samarbeid mellom likeartede kommuner. I de senere år er det imidlertid blitt alminnelig at en kommune vedtar en annen kommunes helseforskrifter som gjeldende for seg, hvilket selvsagt er en fordel såvel for kommunen som for departementet.

En anser det imidlertid ikke hensiktsmessig å få lovregler som tvinger kommuner til slikt samarbeid. Bestemmelsen i kommunelovens § 32 ansees tilstrekkelig.

En vil også gjøre merksam på at det på de områder hvor en anser likelydende bestemmelser som en nødvendighet idet visse minstekrav bør tilfredsstilles, av departementet er utarbeidet felles forskrifter gjeldende for hele landet.

Som en spesiell del av de lokale alminnelige helseforskrifter kan en betrakte det kommunale renhold idet dette kan innføres med hjemmel i de alminnelige forskrifter.

På dette område vil det være en mulighet for interkommunalt samarbeid regulert ved lovregler som tvinger kommunene til slikt samarbeid.

En vil da peke på det tilfelle at en bykommune har innført kommunalt renhold mens den tilliggende herredskommune ikke har innført dette for så vidt angår tettbebyggelse rundt byen som tilhører herredskommunen. Den mulige ordning her måtte da bli en i likhet med bygningslovens § 1.

En slik ordning kan en imidlertid ikke anse som tilrådelig idet en kommune ikke bør påtvinges å påta seg renholdet. Ifølge lov om kommunal renholdsavgift må den enkelte kommune vedta å overta dette, jfr. lovens § 1.

Det vil her selvsagt med fordel kunne skje et samarbeid, men dette bør skje på frivillig basis og § 32 i kommunelovene ansees som tilstrekkelig.

Det antas således ikke hensiktsmessig å få lovregler som tvinger kommunene til samarbeid på disse områder.

### 3. Det offentlige jordmorsvesen.

Ifølge § 7 i jordmorsloven av 19. desember 1898 skal ethvert fylkes landdistrikt være inndelt i jordmordistrikter, hvor det — hvis ikke annen ordning er truffet — skal ansettes en offentlig jordmor. Likeså skal det ifølge § 9 i samme lov i kjøpsteder og ladesteder med særskilt kommunestyre ansettes offentlige jordmødre, hvis det ikke er truffet annen tilfredsstillende ordning med hensyn til nødvendig fødselshjelp.

Av sistnevnte paragraf framgår også at jordmordistrikt kan omfatte dele av flere herreder eller både land og by. I sådanne tilfeller er kommunens del av distriktsjordmors lønn fordelt forholdsvismessig. I tilfelle tvist om fordelingen avgjør Sosialdepartementet dette. Sådanne inndeling av jordmordistrikter til å omfatte deler av flere kom-



muner antas å ville øke betraktelig, idet det offentlige jordmorvesen f. t. er under omregulering i henhold til forslag fra jordmorlovkomiteen. Jordmordistriktene vil bli atskillig større i omfang, idet det er forutsetningen at det skal opprettes fødehem på sentrale steder, felles for 2 eller flere kommuner hvor det er hensiktsmessig. Det vil være ønskelig å få i stand kommunalt samarbeid ang. spørsmålet om fødehem og bolig for jordmødre.

#### 4. Utdannelse av sykepleiere.

Etter lov om utdanning og offentlig godkjenning av sykepleiere av 10. desember 1948 § 5 kan departementet pålegge kommunale og fylkeskommunale sykehus å ta opp et bestemt antall elever årlig når dette er nødvendig for å få utdannet et tilstrekkelig antall sykepleiere. For å få en tilfredsstillende utdanning vil det sikkert i svært mange tilfeller bli ønskelig med samarbeid mellom kommuner, særlig mellom større bykommuner og fylkeskommune.

Av Kommuneinndelingskomiteens rundskriv framgår at interkommunalt samarbeid ved bygging og drift av høgere skoler er alminnelig. Et fylke vil ofte danne et naturlig område for en sykepleieskole som bør være nær tilknyttet sentralsykehuset. Det må vel anses fordelaktig om en fikk nærmere bestemmelse om at kommunene, når dette anses nødvendig, pålegges å samarbeide ved utdanning av sykepleiere.

#### 5. Helsesøstre.

Sykepleielovkomiteen framla 16. desember 1946 innstilling bl. a. til retningslinjer for en felles helsesøsterordning for hele landet. Det foreslåes at departementet kan pålegge kommunene å tilsette det antall helsesøstre som er nødvendig for å sikre en forsvarlig helsesøstertjeneste innen vedkommende kommune. Når helsesøster er tilsatt etter departementets nærmere bestemmelser, foreslåes at staten yter 50 % av lønnen og av reiseutgiftene (til vanskeligstilte kommuner kan tilskottet økes til 75 %).

Det er forutsatt at hvert fylke skal inndeles i helsesøsterdistrikter etter samlet plan, og at et helsesøsterdistrikt i alminnelighet ikke bør omfatte mer enn 3 000 innbyggere.

Gjennomføringen av en slik ordning må skje ved lov. Departementet har tatt komiteinnstillingen opp til behandling, men på grunn av forskjellige forhold er proposisjonen ennå ikke framsatt. Det kan på det nåværende tidspunkt heller ikke sies når det blir gjort. En eventuell lov vil antagelig i store trekk bygge på nevnte innstilling. Selv om helsesøsterdistriktene som regel antagelig vil falle innenfor kommunegrensene, kan de dog komme til å omfatte flere kommuner eller deler av kommuner. Også på dette felt vil det bli spørsmål om samarbeid mellom flere kommuner, og ønskeligheten av generelle retningslinjer herfor.

#### 6. Skole- og folketannrøkt.

Skoletannrøkta er kommunal, men staten yter tilskott til driften etter bestemmelsen i skolelovene:

Lov om folkeskolen i kjøpstedene av 16. juli 1936, § 12, nr. 7, lov om folkeskolen på landet av samme dato § 36 pkt. 6 siste ledd og lov om framhaldsskular av 8. november 1946, §§ 18, 3. ledd pkt. g og 5. ledd pkt. e.

Skoletannrøkt er en oppgave som med fordel kan løses ved interkommunalt samarbeid.

En har også mange eksempler på interkommunalt samarbeid når det gjelder skoletannrøkt, enten ved at flere kommuner har felles skoletannlege som ambulerer til sentrale steder i distriktene, eller at omliggende kommuner har avtale med en fast skoleklinikk om behandling av barna der.

I enkelte tilfelle er det fylket som forestår driften av skoletannrøkta mot at de enkelte kommuner betaler sin andel av utgiftene i forhold til barnetallet.

Etter Helsedirektoratets oppfatning burde skoletannrøkta i langt større utstrekning løses interkommunalt, idet små kommuner med forholdsvis lavt barneantall som ikke har tannlege bosatt i kommunen, ofte har store vanskeligheter med å få i stand behandling av skolebarna.

Man regner gjennomsnittlig at en skoletannlege med den nåværende karisfrekvens, i full post (1440 timer årlig) vil kunne greie å behandle ca. 800—1 000 skolebarn, hvor barna tidligere har fått systematisk behandling. Hvis barna tidligere er ubehandlet er tallet meget lavere.

Direktoratet har hvor forholdene synes å ligge til rette for det, i flere tilfelle anbefalt at skoletannpleien søkes løst interkommunalt.

Man antar imidlertid at det for tiden ikke vil være hensiktsmessig med lovregler på dette område.

Lov om folketannrøkt av 28. juli 1949 som trer i kraft fra 1. juli i år, sikter til å gjennomføre offentlig folketannrøkt som blant annet omfatter fri behandling av barn og ungdom fra 6—18 år.

Gjennomføringen og ledelsen av folketannrøkta hører etter loven under fylkeskommunene, i distrikter som består av en enkelt by, under vedkommende bystyre.

Hvert fylke skal etter loven inndeles i tannrøkt-distrikter som består av en eller flere kommuner og det skal ansettes fylkestannleger og distriktstannleger etter reglene i loven.

Etter lovens § 20 skal folketannrøkt være innført i hele landet senest 15 år etter at loven er trådt i kraft.

.....  
Derved vil kommunal skoletannrøkt slik som en nå har den, etter hvert falle bort og avløses av folketannrøkta.

7. Endelig vil man peke på det behov som utvilsomt er til stede for et interkommunalt samarbeid når det gjelder sykehusdriften. I et par av landets fylker med byer er det allerede etablert et interkommunalt samarbeid (Vestfold: Vestfold forente sykehus — Finnmark: Interessentskapet Finnmarksykehusene). Både for utbyggingen og driften av våre sykehus vil utvilsomt et interkommunalt samarbeid vise seg å innebære store fordeler både for fylkes-, land-, og bykommuner, som i mange tilfelle har vist seg å være for små økonomiske enheter når de står alene om sykehusdrift og sykehusutbygging.»

Landbruksdepartementet uttalte i brev av 6. mai 1950:

«Stort sett har interkommunale oppgaver hittil tilfredsstillende vært løst på frivillig basis. Det har imidlertid forekommet og vil sannsynligvis også i fremtiden forekomme til-

felle hvor det ville være heldig å ha lovbestemmelse hvoretter en kan påby interkommunalt samarbeid.

Nedenfor tillater en seg å anføre en del eksempler på oppgaver som i påkommende tilfelle kan anses nødvendig å løse ved påbudt samarbeid:

Innen landbruksopplæringen er det ofte nødvendig at det skjer samarbeid ut over fylkesgrensene for å få i stand en praktisk og rasjonell ordning.

Utbygging av større eller mindre fellesanlegg til løsning av vannspørsmålet — både når det gjelder vann til husbruk og til jordvanning.

Brenselforsyningen. Slik som ordningen har vært praktisert hittil har hver enkelt kommune hatt sin egen administrasjon. (brenselnemnd) som hver for seg har hatt til oppgave å sørge for forsyningen med og omsetningen av brensel innen kommunen. De enkelte kommuner, spesielt større byer og underskuddsdistrikter på ved, har derved kommet i konkurranseforhold til hinannen og dette har i flere tilfelle virket uheldig. Der som det kunne være mulig å få etablert et samarbeid mellom kommunene i slike distrikter, slik at de får felles administrasjon til innkjøp og fordeling av brensel, vil en kunne få gjennomført en rasjonalisering som utvilsomt vil spare vedkommende kommune for store utgifter.

Jakt og fiske når det gjelder større områder.

I de her nevnte oppgaver skjer det til dels samarbeid på frivillig basis mellom 2 og flere kommuner. Det er det mest tiltalende at samarbeidet skjer ad den vei, men det kan også forekomme oppgaver av større almen interesse som vanskelig lar seg løse uten påbud. Som nevnt vil en derfor finne det hensiktsmessig å ha en lovbestemmelse som kan brukes i påkommende tilfelle. Det vil antagelig være det riktige at myndigheten til å utøve denne samarbeidstvang overlates vedkommende departement.»

Kirke- og undervisningsdepartementet uttalte i brev av 21. desember 1950:

«Komiteen ber opplyst hvilke oppgaver som med fordel kan tenkes ved interkommunalt samarbeid, men hvor de någjeldende bestemmelser ikke er tilfredsstillende. I den anledning skal en opplyse at en foruten byskoleloven § 66 som er nevnt i rundskrivet, også har en bestemmelse om interkommunalt samarbeid i landsskoleloven § 2. Denne bestemmelse er imidlertid mindre heldig, da samarbeidet er helt avhengig av frivillig overenskomst mellom de interesserte kommuner. Overordnede organer som skoledirektører eller departement har ikke adgang til å pålegge noe samarbeid. En har imidlertid gjort Samordningsnemnda for skoleverket oppmerksom på forholdet, og nemnda vil ta opp spørsmålet i samband med en alminnelig revisjon av skolelovene.

For de høgere skoler er det på en rekke steder gjort vedtak om økonomisk samvirke mellom flere kommuner. En viser til redegjørelsen på s. 5—7 i Stortingsmelding nr. 62 — 1948. I denne melding har departementet uttalt at en inntil videre bør innskrenke seg til å tilskynde kommunene til frivillige overens-

komster der hvor forholdene ligger til rette for det. Det har imidlertid i flere tilfelle vist seg vanskelig å komme til en tilfredsstillende ordning på frivillig basis. Det bør derfor i denne forbindelse også overveies å gi departementet myndighet til å påby forhandlinger og til å treffe den endelige avgjørelse hvis forhandlingene ikke fører frem.

Også ved flere av yrkesskolene vil det være naturlig å få i stand et liknende samarbeid.

Selv om disse spørsmål som nevnt kommer til å bli tatt opp ved revisjonen av skolelovene vil det ut fra de erfaringer dette departement har gjort, i høy grad være ønskelig å få bestemmelser om dette også i kommunelovgivningen.»

Norges geografiske oppmåling anbefalte i brev av 15. april 1950 samarbeid mellom nabokommuner som samtidig eller med få års mellomrom krevde trianguleringsgrunnlag, jfr. bygningslovens §§ 25 og 57. Videre anbefalte Oppmålingen samarbeid om anlegget av kommunale kartverk for at disse skal bli ensartet med hensyn til kartblad-inndeling og format. Oppmålingen pekte til slutt på at kommunene i stadig stigende grad lot sine kartverk utarbeide ved flyfotogrammetri og at dette ville bli meget billigere hvis kommunene kunne samarbeide på dette felt.

Vegdirektøren pekte i et brev av 22. juni 1950 på de bestemmelser i vegloven som er nevnt foran under avsnitt 1 og tilføyde at det var mulig at en på spesielle felter kunne gå noe lenger, men at dette eventuelt ville bli tatt opp i forbindelse med den forestående revisjon av vegloven.

Lufftfordirektoratet opplyste i brev av 18. april 1950 at en hadde eksempler på at anlegg og til dels drift av landingsplasser for fly var ordnet ved interkommunalt samarbeid og nevnte Lillehammer isflyhavn, Jarlsberg landingsplass og Skatøra landingsplass. Direktoratet opplyste videre at når det gjaldt utbyggingen av Gossen landingsplass er det forutsatt at rentene på det anleggslån som må tas opp dekkes med 50 % av fylket og at de resterende 50 % fordeles på de øvrige interesserte kommuner, Nord-Aukra, Molde, Ålesund, Kristiansund og Bolsøy. — For øvrig uttalte direktoratet at lovregler om interkommunalt samarbeid, eventuelt ved tvang, bare ville bli aktuelt dersom det kom på tale å pålegge en kommune, eller flere sammen, å anlegge og drive landingsplasser. Foreløpig var imidlertid ikke dette aktuelt da den foreliggende landsplan for utbygging av flyplasser forutsatte at kommuner ikke skulle kunne gis slikt pålegg. Det ville i høyden bli tale om distriktsbidrag.

I brev av 27. juni 1950 sluttet Samferdselsdepartementet seg til foran nevnte uttalelse fra Norges geografiske oppmåling, Vegdirektøren og Lufftfordirektoratet.

Forsvarsdepartementet uttalte i brev av 22. mars 1950 at det i sin alminnelighet bare var indirekte interessert i interkommunalt samarbeid. Departementet fremhevet spesielt at Forsvaret hadde en rent samfunnmessig interesse av at kommunene ved samarbeid skaffet seg store og velutstyrte anlegg når det gjaldt sykehus, kraftverk og vannverk.

Statens Idrettskontor uttalte i brev av 1. april 1950:

«Statens Idrettskontors arbeidsområde omfatter planlegging og rettleiing når det gjelder anlegg av idrettsplasser, badstuer, idretts- hus og gymnastikksaler, og vil ventelig i nær fremtid også komme til å omfatte reising av samfunnshus. Kontoret har også befatning med strandstrekninger til ferdsel og bading for så vidt som saker om tvungen avståing til dette formål etter lov av 25. mai 1937 nr. 16 forberedes av Statens Idrettskontor.

Både staten og kommunene har etter frigjøringen vist disse oppgaver stor interesse og lagt ned store pengemidler i realiseringen av de forskjellige prosjekter. En fornuftig planlegging og dimensjonering av de forskjellige anlegg er derfor blitt nødvendig. Like påkrevd er en samordning av de krefter som settes inn i arbeidet, og her kan betydningen av interkommunalt samarbeid neppe overvurderes. De arter av anlegg som er nevnt foran, kan med fordel tenkes plasert på steder hvor de kan bli til bruk for befolkningen fra flere kommuner. Dette gjelder både idrettsanlegg, badstuer, idrettshus og gymnastikksaler og samfunnshus. For badestrendenes vedkommende er det jo i overveiende grad vanlig at disse blir nyttet av folk fra forskjellige kommuner. Størst betydning får de selysagt for de kommuner som ligger rundt om. Et samarbeid mellom flere kommuner om slike oppgaver er derfor i høyeste grad aktuelt.

Det skulle være unødvendig å peke på den store økonomiske betydning et interkommunalt samarbeid kan få på dette område. Det legges år om annet ned millionbeløp til disse formål av stat og kommuner. Det er derfor all grunn til å animere til fellesløsninger hvor anleggene kan få betydning for flest mulige mennesker, og hvor en samtidig kan oppnå løsninger som er gunstige økonomisk sett. En står også når det gjelder disse ting i den — om man kan kalle det — gunstige situasjon at det for en stor del dreier seg om et nybrottsarbeid hvor det er muligheter for å dreie hele tankegangen i kommunene inn på at et samarbeid med andre kommuner vil bli den beste og samtidig billigste løsning. Statens Idrettskontor har i sitt propaganda- og opplysningsarbeid stadig pekt på disse ting, og har også hatt fornøyelsen av å se at tanken er tatt opp til praktisk gjennomføring flere steder.

De ting som er pekt på foran vil vel ikke være egnet til å lovfestes idet et samarbeid må komme i stand på frivillig basis. Vi har imidlertid villet gjøre merksam på dette fordi vi tror det vil ha sin store betydning om Kommuneinndelingskomiteen i den prinsipielle del av sin innstilling peker på et arbeidsområde

som dette hvor et samarbeid mellom kommunene utvilsomt vil føre til gunstige løsninger.

Vi vil imidlertid også spesielt gjøre merksam på et forhold hvor vi kan antyde muligheten av at en lovbestemmelse i en eller annen form kan innpasses. Vi tenker her på den lov om friluftslivet som for tiden er til behandling i Justisdepartementet. Det dreier seg her om en lovfesting av almenhetens rett til fri ferdsel i skog og mark og ved sjøen. Loven vil videre gi regler om tiltak som fremmer en hensiktsmessig utnyttning av friarealene. I denne lov vil bli innpasset de nåværende lover av 25. juni 1937 nr. 16 og 17 om tvungen avståing av grunn henholdsvis til ferdsel og bading og til idrettsplasser og skibakker. Statens Idrettskontor har foreslått en utviding av sistnevnte lov til også å omfatte grunn til idrettsformål av enhver art, f. eks. også til idretts- og badstuer. Som en vil forstå vil denne lov bli meget omfattende og av stor betydning, og den vil omhandle felter hvor et samarbeid mellom flere kommuner til løsning av tiltak av felles interesse vil komme sterkt i forgrunnen. Det kan her tenkes at det ville være gunstig å få med en bestemmelse om at de tiltak som blir foretatt i medhold av loven og som vil få betydning for flere kommuner, i størst mulig utstrekning bør søkes løst ved et samarbeid mellom vedkommende kommuner. Vi tillater oss å henstille til Kommuneinndelingskomiteen å overveie om det i innstillingen er grunn til å peke på det spørsmål en her har vært inne på.»

Justisdepartementet (lovavdelingen) uttalte i brev av 18. mars 1950 at det i nær fremtid ville bli satt ned en komité til å utrede de spørsmål som friluftslivet reiser og at en av komiteens viktigste oppgaver ville bli å utarbeide forslag til lovregler om almenhetens adgang til strandstrekninger og andre friluftsområder. Da opprettingen av slike friluftsområder i mange tilfelle ville komme befolkningen i flere kommuner til gode, mente departementet at en måtte regne med muligheten av at det ville bli satt frem forslag om tvungent interkommunalt samarbeid til løsning av de administrative og økonomiske spørsmål som ville melde seg i den forbindelse, f. eks. med hensyn til ekspropriasjon av de nødvendige eiendommer.

I et brev av 23. mars 1950 pekte Justisdepartementets administrative avdeling på forannevnte bestemmelse om felles rettslokale for flere kommuner og tilføyde at det på de forvaltningsområder som sorterte under avdelingen neppe var behov for ytterligere bestemmelser om interkommunalt samarbeid.

Justisdepartementets politiafdeling uttalte i brev av 28. mars 1950 at det på forvaltningsområder som sorterte under avdelingen neppe fantes oppgaver som med fordel kunne løses interkommunalt.

Havnedirektøren viste i brev av 20. mars 1950 til de bestemmelser i havne-

loven som er nevnt foran under avsnitt 1 og uttalte at det ikke var behov for ytterligere lovbestemmelser om samarbeid mellom forskjellige havnedistrikter.

Hovedstyret for Vassdrags- og Elektrisitetsvesenet uttalte i brev av 22. mars 1950:

«Hovedstyret antar at det for tiden ikke er behov for nye lovregler om interkommunalt samarbeid innen det forvaltningsområde som sorterer under Vassdrags- og Elektrisitetsvesenet.

Det forekommer en rekke tilfelle hvor samarbeid mellom flere kommuner vil være ønskelig og hensiktsmessig. En nevner således bl. a. vannforsyningsaker, forbygnings- og senkningsarbeider og saker vedkommende elektrisitetsforsyningen. Man antar imidlertid etter de erfaringer som hittil er gjort at staten gjennom vassdrags- og konsesjonslovgivningen og i forbindelse med tildeling av økonomisk støtte kan øve tilstrekkelig innflytelse på de forhold det her gjelder.»

Industri-, håndverk- og skipsfartsdepartementet viste i brev av 30. mars 1950 til forannevnte uttalelser fra havnedirektøren og hovedstyret for Vassdrags- og Elektrisitetsvesenet og til de bestemmelser i lærlingeloven som er omtalt foran under avsnitt 1. Ut over dette hadde departementet ikke noe å bemerke.

Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap, som har til oppgave å lede og koordinere arbeidet med å sikre landets økonomiske beredskap, uttalte i brev av 17. april 1950 at et ledd i dette arbeid er å sikre og ordne landets forsyninger og forberede et rasjoneringsystem med tanke på en eventuell krigs- eller krisesituasjon. I krigstid vil den praktiske gjennomføring av rasjonerings- og forsyningstiltak mest hensiktsmessig kunne utøves gjennom lokale forsyningsnemnder avgrenset til de enkelte kommuner. Men i fredstid antok direktoratet at en ikke kunne gjøre regning med å få beholde dette apparat fullt ut, men at det likevel ville være behov for lokale kontaktpunkter i distriktene. Av oppgaver som kunne tenkes gjennomført ved interkommunalt samarbeid, pekte direktoratet først og fremst på forsyningsmessige tiltak som fremskaffelse og lagring av livsfornødenheter, forberedelse av innkvartering, planlegging av transport- og forsyningstjeneste for sivilbefolkningen, fordeling av arbeidskraft osv. Direktoratet antok at det på mange områder ville være håp om å oppnå det nødvendige samarbeid på frivillig basis, men at det kunne oppstå vanskeligheter i visse tilfelle, særlig på områder hvor samarbeidet blir av mer omfattende karakter eller hvor oppgavene krever at kommunene selv finansierer arbeidet. Direktoratet mente

derfor at det ville bli nødvendig å få lovbestemmelser som ga direktoratet adgang til å påby flere kommuner i et fylke eller flere fylkeskommuner innen samme forsvarsdistrikt i fellesskap å løse oppgaver for den økonomiske forsvarsberedskap. Slike bestemmelser antokes imidlertid å burde innarbeides i lov av 14. mai 1917 om foranstaltninger til å sikre og ordne landets forsyning med livsfornødenheter og andre varer. Direktoratet uttalte til slutt at det aktet å ta opp dette spørsmål i forbindelse med en forestående revisjon av nevnte lov og at det derfor foreløpig ikke fant det nødvendig å sette frem noe konkret forslag.

Sjefen for sivilforsvaret uttalte i brev av 23. mai 1950 at sivilforsvarsdistriktet som regel var begrenset til en kommune, men at en hadde en del tilfelle hvor sivilforsvarsdistriktet foruten en hovedkommune også omfattet tettbebyggelser i en eller flere nabokommuner. I slike tilfelle kunne det derfor bli aktuelt med interkommunalt samarbeid om sivilforsvarstiltak som etter loven er overlatt til kommunal forsyning. Det gjelder bl. a. betaling av leie- og vedlikeholdsutgifter for rom til militære kommandoplasser, alarmplasser m. v., leie av lagerlokaler, lønning til materialforvalter, utgifter og lønninger til det sivile luftverns personell bortsett fra administrasjonspersonellet og det faste politikorps, utgifter til utdanning av sivilforsvarets mannskaper i almenbeskyttelsen, utgifter til blanding av gatelys, sikringsiltak for opprettholdelse av strøm-, gass- og vanntilførsel, gjennomføring av loftsrydding, innredning av offentlige tilfluktsrom o. l. Sjefen for sivilforsvaret gjorde til slutt oppmerksom på at en for tiden ikke har lovbestemmelser om interkommunalt samarbeid på dette område eller om fordeling av utgiftene til sivilforsvarsdistrikter som omfatter mer enn en kommune, men at disse spørsmål antakelig ville bli tatt opp til behandling av en komité som den 16. desember 1949 ble satt ned for å utarbeide utkast til ny sivilforsvarslov.

Forsynings- og gjenreisningsdepartementet uttalte i brev av 5. juni 1950 bl. a.:

#### «Forsyning og rasjonering.

De forsynings- og rasjoneringstiltak departementet har satt i verk er i stor utstrekning gjennomført ved detaljerte instruksjoner til fylkesforsyningsnemndene og de kommunale forsyningsnemnder og har ikke skapt noe særlig behov for et direkte samarbeid mellom de enkelte kommuner. Når det gjelder fordelingen av kjøtt og fleisk til de handlende har en etablert fordelingsområder som omfatter flere kommuner. I disse tilfelle har det vært

nødvendig med samarbeid mellom forsyningsnemndene i kommunene, og det er etter frivillig overenskomst opprettet såkalte kjøttfordelingsnemnder som har ansvaret for fordelingen og fører tilsyn med kjøtthandlerne innen distriktet. Departementet anser det ikke påkrevd at det blir gitt noen særbestemmelser om et slikt samarbeid.

#### Boligreisingen.

Når det skal gjennomføres en boligreising av større omfang, krever dette en betydelig økonomisk innsats fra kommunens side. Det må gis garanti for Husbanklån, som viser seg å være en forutsetning for boligbygging av betydning, og medfører utlegg til veier, vann- og kloakkanlegg, og ofte hvis det dreier seg om nye befolkningsgrupper i kommunen, nye skoler m. v.

I forholdet mellom bykommuner i vekst og deres omegnskommuner, skaper dette atskilte problemer, idet omegnskommunene i mange tilfelle må medvirke til en boligreising som truer med å sprengte kommunen økonomisk. Særlig blir problemet akutt når vedkommende kommune har gitt så store garantier overfor Husbanken at man nærmer seg grensen for kommunens økonomiske evne.

Den fortsatte boligreising som er nødvendig av hensyn til byen, vil da ikke kunne fortsette uten et samarbeid mellom de interesserte kommuner.

Dette problem er alt blitt aktuelt i forholdet mellom Trondheim og Strinda, og vil antagelig snart bli det i forholdet mellom Oslo og dens omegnskommuner.

I denne forbindelse er det også grunn til å nevne at det har vist seg å være vanskelig for større bykommuner å drive aktiv boligpolitikk fordi de har vært henvist til å sikre seg tomtearealer innen nabokommunene. En har flere eksempler på at nabokommunene har nektet konsesjon på tomtekjøp og at vedkommende bykommune derfor har vært avskåret fra å sikre seg nødvendige arealer til boligbyggingen.

#### Bygnings- og brannvesen.

Når det gjelder utarbeidelse av reguleringsplaner som går utover kommunegrensene, har en i dag enkelte bestemmelser i bygningsloven som regulerer disse forhold for så vidt angår selve grensestrøkene...

I henhold til lov om brannvesenet (av 15. august 1908) § 20 er det departementet som fører tilsynet med at vedkommende sted kan anses tilfredsstillende sikret mot brannfare, og kan gi nødvendig pålegg om anskaffelse av slökkingsmateriell m. v. Det er her behov for interkommunalt samarbeid slik at flere kommuner — hvor forholdene ligger til rette for det — f. eks. kan forene seg om en felles brannvernordning. Særlig for nabokommuner til byer har det hittil vært godkjent en rekke overenskomster om at byens brannvesen mot nærmere fastsatt godtgjørelse overtar brannsløkking i nabokommunen.

Den komité som i nær fremtid vil legge frem utkast til ny felles brannlov for hele landet vil bl. a. foreslå at plikten til utrykning til nabokommune skjerpes, og at samarbeidet mellom kommunene for å skape så effektivt sløkkingsvesen som mulig på et forsvarelig økonomisk grunnlag blir oppmuntret.

Mer omfattende planleggingsarbeid på disse

områder må dog i det vesentlige baseres på frivillig samarbeid mellom de kommuner planene omfatter eller berører. Departementet vil i denne sammenheng peke på den betydning et interkommunalt samarbeid kan ha for den såkalte region- og generalplanlegging. Arbeidet med slike planer kan ikke begrenses til enkelte kommuner og berører de forskjellige felter i samfunnslivet. Det må antas at slik planlegging etter hvert får større og større aktualitet, og det er lite tilfredsstillende at resultatet av arbeidet skal være avhengig av samarbeidsviljen hos de enkelte kommuner, og også evnen til å gjennomføre og følge de planer som blir lagt opp. Et motsetningsforhold mellom nabokommuner kan i dag lett hindre et effektivt samarbeid og en for hele området hensiktsmessig planlegging og regulering.

Dette departement antar at det på dette område er behov for lovbestemmelser som gir vedkommende departement adgang til å pålegge kommunene å delta i drøftelser av slike felles planer. Slike bestemmelser bør formentlig gis i forbindelse med andre generelle bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Samtidig antar en at spørsmålet om nærmere regler for fordelingen av de utgifter slikt planleggingsarbeid vil medføre, bør tas opp til behandling.»

#### 4. Alminnelige merknader.

En avtale om interkommunalt samarbeid kan inngås i to hovedformer.

##### *Forvaltning i fellesskap.*

Den første hovedformen omfatter avtaler som går ut på at de interesserte kommuner i fellesskap skal forvalte den oppgave avtalen gjelder. Hvis det dreier seg om svært enkle forvaltningsoppgaver, f. eks. felles vedlikehold av et vegstykke, kan det være unødvendig med noe felles organ for virksomheten. Samarbeid om vegvedlikehold kan således foregå på den måten at kommunene tar seg av vedlikeholdet etter tur. Men i alminnelighet blir det opprettet et felles organ — et felles styre — for samarbeidsoppgaven. Det er den organisasjonsform som er omhandlet i kommunelovenes § 32.

Fellesorganet kan gis større eller mindre myndighet. Ikke sjelden etableres det som eget rettssubjekt med rett til bl. a. å fastsette budsjett for den felles virksomhet. Det er som oftest tilfelle med interkommunale sammenslutninger som dannes for inntekts-givende bedrifter som elektrisitetsverk, vannverk, sykehus, kommunikasjontiltak osv.

Det ligger nær å tro at hvis en for denne form for samarbeid fikk effektive lovregler som bl. a. hjemlet statsmyndighetene en viss adgang til å kunne påby samarbeid i tilfeller hvor det var særlig ønskelig eller påkrevd, skulle en kunne bøte på mange av ulempene ved en uhensiktsmessig kommuneinndeling

uten å behøve å røre ved kommunegrensene. En tenker da ikke bare på ulempene ved kommuner som er for små til å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, men en tenker også på de problemer som gjerne oppstår i forbindelse med kommunegrenser som uansett kommunenes størrelse er uheldige, f. eks. grenser som går tvers igjennom et tettbebygd strøk og skiller fra hverandre områder som burde forvaltes under ett. Forholdet er da også at en i kommunale grensesaker — særlig i byutvidelsessaker — ofte blir møtt med spørsmålet om det er nødvendig å gå til en grenserevisjon som river opp i alle tilvante forhold. Det hevdes at en må kunne la grensene være i fred og overlate til kommunene å avhjelpe vanskelighetene med samarbeid utover kommunegrensene.

Komitéen skal ikke på dette punkt ta opp til alminnelig drøfting spørsmålet om i hvilken utstrekning det vil være mulig å erstatte grenserevisjoner med utvidet interkommunalt samarbeid. Det skal en komme tilbake til senere (s. 188). Men når det gjelder denne spesielle form for samarbeid — altså samarbeid ved felles organer — mener komitéen at den har enkelte uheldige sider som gjør at den ikke bør få for stor utbredelse.

Denne form innebærer alltid en myndighetsoverdragelse fra de enkelte kommunestyre til fellesorganet og medfører således en faktisk innskrenkning av medlemskommunenes selvstyre. Dette er det neppe noe å si på så lenge det dreier seg om rent ekstraordinære tiltak, f. eks. erverv og drift av et friluftsområde, eller om oppgaver som vanligvis er for store for primærkommunene, som elektrisitetsforsyning, drift av sykehus o.l. Men hvis en slik form for samarbeid utstrekkes til ordinære, primærkommunale oppgaver, må en antakelig si — i hvert fall hvis det skjer i større utstrekning — at det vil være i strid med de grunnsetninger som den norske kommunallovgivning hittil har bygd på.

Dertil vil — hvis fellesorganet skal ha rett til å fastsette budsjett for sin virksomhet — bevilgnings- og beskatningsretten være delt på forskjellige hender. Det vil da være fellesorganet som — selvfølgelig innenfor visse grenser — bestemmer omfanget av virksomheten og dermed utgiftenes størrelse mens medlemskommunene må dekke utgiftene etter regning. Det er imidlertid en ordning som strider mot det forvaltningsprinsipp som fram for alt bør gjelde i lokalt selvstyre, at den som bevilger pengene også bør skaffe dem til veie. Det er rimelig og naturlig at

fellesorganet først og fremst har sin forvaltningsoppgaves ve og vel for øye. Det har ikke den samme adgang og oppfordring som de enkelte kommunestyre til å veie verdien av fellestiltaket opp mot kommunenes øvrige oppgaver. Fellesorganet har derfor ikke så lett for å avstemme sin virksomhet etter de enkelte kommuners samlede behov og økonomiske stilling. Resultatet kan lett bli at det bevilges mer til fellestiltaket enn de interesserte kommuner strengt tatt har anledning til når det også skal tas hensyn til deres andre oppgaver.

De enkelte kommuner har naturligvis anledning til å rette henstillinger til det felles styre og påvirke dets forvaltning gjennom sine representanter der. Men i praksis vil et slikt styre gjerne få en meget selvstendig stilling. Derfor er det ikke så lett for de enkelte medlemskommuner å øve noen avgjørende innflytelse. Det er heller ikke sikkert at de andre kommunene ser saken på samme måten og under enhver omstendighet er det vanskelig å foreslå innsparinger på et budsjett for et forvaltningsområde hvor en ikke har den daglige ledelse og kontroll.

Lignende forhold gjør seg også i stor utstrekning gjeldende om fellesorganet ikke har bevilgningsrett men bare setter fram forslag til budsjett. Også i slike tilfelle er det vanskelig for de enkelte kommunestyre å gjøre endringer i budsjettet når de får forslaget til behandling. Medlemskommunene må i tilfelle bli enige om hvilke endringer som skal gjøres men det sier seg selv at det på den måten er vanskelig å få en effektiv budsjettbehandling og vanskeligere jo flere kommuner som er med. I praksis vil også her fellesorganets forslag være bindende for enkeltkommunene med mindre det inneholder poster som åpenbart kan strykes eller reduseres.

For øvrig vil ved denne form for samarbeid viktige forvaltningsoppgaver — for det er som regel de større og mer betydningsfulle oppgaver som er gjenstand for samarbeid — bli forvaltet ved organer som er valgt ved indirekte valg og som ofte vil få en ensidig sammensetning både politisk og saklig. På mange områder vil kanskje ikke den politiske sammensetning ha noen særlig betydning men hvis kommunevalget foregår etter politiske skillelinjer, må en forutsette at det er velgernes mening at de forskjellige politiske syn skal få anledning til å gjøre seg gjeldende på de viktigste områder av den kommunale forvaltning.

I alminnelighet er det en frivillig sak om kommunene vil inngå samarbeidsavtaler av denne art. I kommunelovens § 44 a om felles

revisjonsdistrikter har en imidlertid et eksempel på at kommuner ved tvang kan påføres en slik ordning. Men når det er tilfelle, er det et spørsmål om det overhodet er naturlig å henføre forholdet under begrepet interkommunalt samarbeid. Når de interesserte kommuner ikke selv har adgang til å bestemme om de vil gå inn eller ut av fellesskapet og når fellesorganet etter loven har full bevilgningsmyndighet og selv kan fordele de samlede utgifter på de enkelte kommuner, da er det i virkeligheten etablert en ny og på sitt felt overordnet kommunal enhet. Et slikt fellesorgan står rettslig sett ikke i noen annen stilling enn f.eks. fylkeskommunen som med like stor rett kan betraktes som en form for tvungent interkommunalt samarbeid. Hvis en derfor vil fortsette linjen fra kommunelovens § 44 a og i vesentlig utstrekning utvide adgangen til å påby interkommunalt samarbeid ved fellesorganer, da bør en overveie å ta skrittet fullt ut og gi fellesorganet en organisasjonsform som er mer i samsvar med dets stilling som selvstendig kommune. Denne konsekvens har for så vidt den svenske «1944 års komité før kommunal samverkan» tatt i sitt forslag om opprettelse av regionkommuner. Det viktigste vil være hvis en overveier en slik utbygging av det interkommunale samarbeidet, å skape kauteler mot uforsvarlig pengeforbruk. Slik som det nå er ordnet ved at de interesserte kommuner må betale fellesskapets utgifter etter regning, kan et utstrakt interkommunalt samarbeid i denne form føre til alvorlige vanskeligheter for kommuneøkonomien.

#### *Samarbeid ved én forvaltende kommune.*

Den andre hovedformen for interkommunalt samarbeid gjelder avtaler som går ut på at en eller flere kommuner — som regel mot vederlag — skal nyte godt av en annen kommunes forvaltning på et nærmere bestemt område. Som eksempel på slike avtaler kan nevnes at en kommune får anledning til å sende barn til en annen kommunes folkeskole eller får rett til å disponere plasser på en annen kommunes sykehus, gamleheim eller lignende. Dette er den enkleste form for interkommunalt samarbeid. Den krever ingen ekstraordinære foranstaltninger og hva som kanskje er det viktigste, den holder bevilgnings- og beskatningsretten samlet på én hånd, nemlig hos den kommune som forvalter fellesoppgaven.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken utstrekning kommunene kan inngå avtaler

av denne art, er forholdet det samme som for avtaler om samarbeid ved felles organer. Gjelder det oppgaver som kommunene frivillig tar seg av som drift av sykehus, gamleheim e.l., kan de fritt slutte avtaler som nevnt. Gjelder det derimot oppgaver som er pålagt kommunene ved lov, beror det på en fortolkning av vedkommende lov i hvilken utstrekning det kan slutes slike avtaler. Når det f.eks. i loven om folkeskolen på landet av 16. juli 1936 sies at hvert herred skal holde så mange folkeskoler som trenges, er det ikke til hinder for at en kommune sender barn i grensetraktene til nabo-kommunens skoler. Gjelder avtalen derimot barn fra en større del av kommunen, blir spørsmålet tvilsomt og tenker en seg at avtalen gjelder samtlige barn i kommunen slik at kommunens eget skolevesen blir lagt ned, vil avtalen formentlig være i strid med skolelovens forutsetninger.

Ved avtaler av denne art beholder forvaltningskommunen sin fulle handlefrihet. Gjelder samarbeidet en lovbefalt oppgave, overfører den mottakende kommune sin myndighet til forvaltningskommunen så langt avtalen rekker. Gjelder det en frivillig oppgave, kan en ikke si at det skjer noen myndighetsinnskrenkning for den mottakende kommune.

Også når det gjelder denne form for interkommunalt samarbeid, er det — selv bortsett fra de begrensninger de enkelte særlover måtte inneholde, antakelig en grense for hvor langt en kommune kan gå med hensyn til myndighetsoverdragelse. Hvis en kommune går så langt at den på viktige områder umyndiggjør seg selv, vil det være i strid med de grunnsetninger kommunalordningen bygger på.

Samarbeidsavtaler som her omhandlet kan hos oss bare inngås når kommunene er enige om det. I Sverige har en imidlertid områder hvor slike ordninger kan gjennomføres ved tvang fra overordnet myndighet, f.eks. når det gjelder skolevesenet.

Hvis en vil forsøke å skaffe seg mere effektive lovregler om interkommunalt samarbeid, vil det gå fram av det som her er nevnt at det vil være mindre betenkelig å innføre tvangsmomenter for å få i stand rimelige ordninger i denne form enn hvis samarbeidet skal foregå ved felles organer. Tvangen kan i tilfelle tenkes rettet så vel mot forvaltningskommunen som mot den mottakende kommune. Det kan med andre ord f. eks. være spørsmål om både å tvinge en kommune til å ta imot elever fra en annen kommune og å tvinge den andre kommunen til å sende sine elever til nabokommunen.

Slikt interkommunalt samarbeid egner

seg imidlertid best når tyngdepunktet for forvaltningen naturlig ligger hos én kommune (forvaltningskommunen) og når denne kommune på forhånd har tilstrekkelig kapasitet til også å betjene nabokommunen eller nabokommunene eller eventuelt kan utvide sitt forvaltningsapparat uten uforholdsmessig store omkostninger. Dersom en by har en høgre skole med overskuddskapasitet, er det nokså naturlig at nabokommunene slutter avtale om å få disponere plasser på denne skolen i stedet for selv å bygge hvilket de kanskje ikke har råd til og kanskje heller ikke elever nok til å gjøre. Har byen derimot ikke på forhånd en slik skole og samarbeidet må omfatte både anlegg og drift, kan det være forsvarlig at samarbeidet foregår ved et felles organ. Under enhver omstendighet bør en være forsiktigere med å anvende tvang hvis samarbeidet ikke bare skal omfatte driften men også et større anlegg.

*Det interkommunale samarbeids plass  
i kommunalordningen.*

Oversikten foran under avsnitt 3 viser at det er et utstrakt behov for interkommunalt samarbeid og at de samarbeidsregler en har i dag på mange områder er utilstrekkelige. Når en videre tar i betraktning at oversikten ikke på langt nær er uttømmende og at en må regne med et stadig økende behov etter hvert som den kommunale forvaltning utvikler seg og kommunene pålegges eller tar opp nye oppgaver, er det klart at det er nødvendig å gjøre noe for enten å redusere behovet eller å få mere effektive samarbeidsregler.

I denne forbindelse vil komiteen først og fremst understreke at kommunalordningen bygger på det hovedprinsipp at det i første rekke er de enkelte kommuner som skal ta seg av de kommunale oppgaver. Den beskjedne plass det interkommunale samarbeid har fått i lovgivningen viser tydelig at det er tenkt som en subsidiær ordning som først bør komme til anvendelse når det gjelder forvaltningsoppgaver som åpenbart er for store for de vanlige primærkommuner eller for å få etablert hensiktsmessige forvaltningsordninger i grensestrøk eller i tilfelle hvor det ikke er mulig på ordinær måte å få gjennomført en rimelig forvaltningsstandard.

For det andre vil en peke på utviklingen i Sverige hvor behovet for interkommunalt samarbeid må antas å ha vært langt større enn i Norge og hvor en, på tross av iherdige forsøk både på frivillig og tvangsmessig

grunnlag, ikke har klart å få etablert en rasjonell kommunalforvaltning på samarbeidets grunn, men har vært nødt til å gå til en etter forholdene meget radikal sammenslutning av kommuner. Det er ingen grunn til å tro at bestrebelse i retning av et mer effektivt samarbeid skulle ha større sjanse for å lykkes i Norge. All erfaring viser at det ikke er lett å få kommuner til å samarbeide på frivillig basis. Det skulle være nok å vise til foranstående oppgave over interkommunale sammenslutninger i henhold til § 32 i kommunelovene. Selvom denne ikke er uttømmende, viser den tydelig tendensen. Ser en bort fra sammenslutninger angående kraftanlegg og sykehus hvor de aller fleste kommuner er nødt til å få hjelp av andre hvis de overhodet skal kunne løse disse spørsmål, synes det interkommunale samarbeidet i denne form å være meget beskjedent. Ifølge oppgaven fra fylkesmennene er det samarbeid om 11 yrkeskoler, 8 høgre skoler, 7 vannverk, 5 friluftsområder og 19 andre tiltak. Og selvom det foregår atskillig samarbeid i henhold til særskilte lovbestemmelser og i den form at det ikke etableres fellesorganer, kan en trygt gå ut fra at samarbeidet ikke på langt nær er tilstrekkelig til å dekke behovet.

For det tredje vil en understreke betenkelighetene ved å tvinge kommuner til samarbeid. Det kan lett — særlig på områder hvor det er behov for kommunalt initiativ — virke mot sin hensikt. I denne forbindelse kan en også vise til utviklingen i Sverige hvor en på flere områder der en har hatt tvangsbestemmelser, ikke har funnet det formålstjenlig å bruke dem.

For øvrig vil en peke på et moment som kanskje ikke har avgjørende betydning men som også bidrar til å vise at interkommunalt samarbeid er og fortsatt bør være et rent subsidiært hjelpemiddel i arbeidet for en effektiv kommunalforvaltning. Et utstrakt interkommunalt samarbeid vil gjøre kommunalforvaltningen uoversiktlig. Dette rammer særlig samarbeid ved hjelp av fellesorganer. Ennå er ikke det interkommunale samarbeid mere utbredt enn at forvaltningsområdene for de forskjellige kommunale oppgaver stort sett faller sammen med kommunegrensene. Men skal en mellom primærkommunene og fylkeskommunene få en mengde mer eller mindre kommunebetonte enheter, vil det ikke bli så lett å beholde oversikten og føre den lovbestemte kontroll med den kommunale virksomhet. Det vil også gjøre det vanskelig å få en oversiktlig kommunalstatistikk.

Kommuneinndelingskomiteen vil etter dette rå til at en først og fremst søker å r e d u-



sere behovet for interkommunalt samarbeid. Det kan her bli tale om to fremgangsmåter som begge bør komme til anvendelse så langt det med rimelighet lar seg gjøre.

For det første bør en ved revisjon av urasjonelle kommunegrenser og ved sammenlutning av kommuner forsøke å skape rimelige og naturlige kommunale enheter som innenfor sine grenser kan løse de fleste av de oppgaver som i alminnelighet tilligger en primærkommune. En viser her til det som er anført i kapittel VII. En må ved opptrekkingen av kommunegrensene forsøke å forhindre at kommuner flest skal være nødt til å samarbeide om alminnelige, dagligdagse kommunale oppgaver. Dette får særlig stor betydning ved fastsettelsen av grensen mellom en by og en landkommune. Som før nevnt er det ikke ualminnelig at det i byutvidelsessaker hevdes at ulempene ved en uhensiktsmessig grense vil kunne motvirkes ved interkommunalt samarbeid.

For det andre må en rekke oppgaver som i dag er undergitt interkommunalt samarbeid med fordel kunne legges til fylkeskommunen som en fylkeskommunal oppgave, eventuelt i samarbeid med fylkets byer. Det gjelder f.eks. oppgaver som elektrisitetsforsyning, større kommunikasjonstiltak, sykehusvesen, enkelte fag- og yrkesskoler osv.

Men selvom en på de måter som her er nevnt forsøker å redusere behovet for interkommunalt samarbeid, vil dette likevel ha sin betydelige misjon i den kommunale forvaltningsordning. Uansett hvor store kommuner en skaper og uansett hvorledes grensene trekkes, vil det alltid i grensestrøkene mellom kommunene være behov for et visst samvirke. Dessuten vil det slik som de geografiske og kommunikasjonsmessige forhold er i Norge, være begrensede mål en kan nå ved en revisjon av kommuneinndelingen. En må fremdeles regne med å få kommuner som vil være for små til å løse mange av de oppgaver som i alminnelighet tilligger primærkommunene og som vil stå maktesløse overfor større ekstraordinære oppgaver. Og selvom en ser spørsmålet i forhold til de større og mer bærekraftige enheter, vil det alltid være en del oppgaver som er for store for den vanlige primærkommune og for sterkt lokalt betonert til å kunne legges til fylkeskommunen. En kan nevne oppgaver som vannforsyning, lokale kommunikasjonstiltak, sikring og opparbeiding av friluftsområder, brannvern, sivilt luftvern o.l.

For øvrig må en være oppmerksom på at selv en omfattende inndelingsreform ikke løser vanskelighetene en gang for alle. Utviklingen går videre og før eller senere vil også ram-

men for de nye enheter være sprengt. Egentlig burde kommunegrensene til stadighet justeres etter de skiftende forhold, men med den motstand som krav om inndelingsendringer som oftest møter, lar det seg neppe gjennomføre. En må regne med at inndelingsreformene vil ligge etter i tid. Også av den grunn vil interkommunalt samarbeid være et nødvendig supplement til kommunalordningen.

Det viser seg hos oss som andre steder at kommunene ofte stiller seg skeptiske overfor spørsmålet om samarbeid. Særlig når det gjelder mere alminnelige kommunale oppgaver og oppgaver som krever stadige tilskudd fra de interesserte kommuner, er det vanskelig å få i stand et tilfredsstillende samarbeid. I mange tilfelle skyldes det uenighet om utgiftfordelingen, men en kan ikke se bort fra at det ofte også skyldes uvilje mot å skulle gi fra seg myndighet.

En slik holdning fra kommunenes side vil i det lange løp gå ut over dem selv. Kommunene forvalter på statens vegne viktige samfunnsoppgaver og det er av den største betydning, ikke minst økonomisk, at de blir løst på en forsvarlig måte. Staten kan derfor ikke rolig se på at kommunene forsømmer sine plikter fordi de av en eller annen grunn ikke kan arbeide sammen i nødvendig utstrekning. Illustrerende er i så måte utviklingen i Sverige når det gjelder jordmorsvesenet. Der resulterte primærkommunenes uvilje mot samarbeid til slutt i at jordmorsvesenet i sin helhet ble lagt inn under länsstyrelsen.

En del av skylden for den manglende tillit til det interkommunale samarbeid må antakelig tilskrives den usikkerhet og mangel på retningslinjer som hersker på dette område. Hvis det fantes nærmere regler for det økonomiske mellomværende eller var opprettet en utenforstående instans som kommunene kunne innbringe tvister og tvils-spørsmål for, kunne det tenkes at det ville være lettere å få etablert hensiktsmessige samarbeidsordninger. Det spørsmål som derfor melder seg, er om det kan gjøres noe for å lette samarbeidet mellom kommunene og gjøre dette mere effektivt. Og sett ut fra statens interesser er det spørsmål om en kan finne fram til metoder til å sikre et ønskelig eller nødvendig samarbeid i tilfelle hvor de kommuner som burde være med, ikke kan bli enige.

Som før nevnt forstår komiteen imidlertid sitt mandat slik at en bare skal drøfte spørsmålet om utvidede generelle regler for interkommunalt samarbeid. På de forvaltningsområder hvor det av forskjellige grunner

kreves spesielle lovbestemmelser, har komiteen gått ut fra at problemene i nødvendig utstrekning blir tatt opp av vedkommende fagdepartement. For å skape mest mulig ensartethet i den kommunale forvaltning, vil en imidlertid rå til at en også på slike forvaltningsfelter forsøker å forme eventuelle samarbeidsregler mest mulig i samsvar med de generelle og at en så langt de generelle regler kan brukes, nøyter seg med en henvisning til disse.

##### 5. Interkommunale samarbeidsråd.

Manglende kontakt mellom kommunene er sikkert ofte årsaken til at mange kommuner hver for seg arbeider med spørsmål som burde vært løst i fellesskap. For å råde bot på dette og for å legge forholdene bedre til rette for et utvidet interkommunalt samarbeid er det — særlig i årene etter krigen — blitt opprettet en del interkommunale samarbeidsråd eller samarbeidsnemnder. Det er kommuner som føler seg som enheter i et større lokalt interesseområde som på denne måten har skapt seg fellesorganer med det formål å ta opp til nærmere undersøkelse og drøfting saker som det kan være spørsmål om å løse ved interkommunalt samarbeid. Slike råd har vært oppnevnt til behandling av en enkelt sak, men i en del tilfelle også som mer permanente organer, f.eks. samarbeidsnemnda for Lillestrøm, Skedsmo, Lørenskog, Rælingen og Fet og samarbeidsnemnda for Eidanger, Gjerpen, Porsgrunn, Skien og Solum. Sistnevnte omfatter som en vil se både by- og landkommuner.

Samarbeidsnemndene består i alminnelighet bare av medlemmer som er oppnevnt av de interesserte kommuner. Det hender imidlertid at også andre er med. Ifølge vedtekten for samarbeidsnemnda i Skiensfjorddistriktet skal således fylkesmannen oppnevne en representant som skal være formann.

Nemndene har som regel bare rådgivende myndighet. Deres vedtak skal godkjennes av de respektive kommunestyre.

De mere permanente samarbeidsnemnder er i alminnelighet ikke bundet til bare å behandle saker som blir forelagt dem av de interesserte kommuner, men de kan også på eget initiativ ta opp spørsmål og avgi uttalelser i saker som de mener bør løses i fellesskap.

Som et kanskje ikke helt alminnelig eksempel på hva slags saker en slik rådgivende samarbeidsnemnd arbeider med, hitsettes en oversikt over de saker samarbeidsnemnda i Skiensfjorddistriktet oppgir å ha behandlet i løpet av et år. Det gjelder: Interkommunalt sjøbad ved Eidangerfjorden, samarbeid un-

der tarifforhandlinger, sentralisering eller desentralisering av den offentlige forvaltning, reisningen av et sentralidrettsanlegg, regulering og utbygging av Tokkevassdraget, spørsmålet om staten bør overta all trafikk på strekningen Skien—Brevik, Skien—Larvik og Skien—Herøya, Telemarksbanen Skiensfjorden—Dalen, utvidelse av Skiensfjordens kommunale kraftselskap, lukningsvedtekter for kommunene ved Skiensfjorden, generalplan for regulering av distriktet ved Skiensfjorden, reguleringsarbeidet i forbindelse med boligreisningen, pleiehjem for åndssvake, gjenreisning av Notodden lærerskole, felleskontor for boligbygg m.fl. saker.

##### *Lovforslaget fra J. Lothe m. fl.*

De samarbeidsnemnder det her gjelder er alle opprettet på rent frivillig basis og de vedtak som gjøres, kan bare gjennomføres dersom samtlige interesserte kommuner godkjenner dem. Ordningen lider altså av den svakhet at en eller flere motvillige kommuner kan hindre opprettingen av en nemnd eller motvirke gjennomføringen av nemndas forslag. For å råde bot på dette ble det i 1946 satt fram for Stortinget et privat lovforslag om kommunale samarbeidsråd, utarbeidet av J. Lothe, Chr. S. Oftedal og Helge Seip. Forslaget ble oversendt Regjeringen og er av Justisdepartementet sendt Kommuneinndelingskomiteen til behandling.

Lovforslaget som er tenkt som et tillegg til kommunelovene, har følgende ordlyd:

##### «§ 1.

Når et kommunestyre finner det hensiktsmessig for planlegging og regulering av byggegrunn, veier, vann- og kloakkledninger, for samordning av brannvesen, rutesamband eller for andre tiltak som kommunestyret mener best kan løses i fellesskap med en eller flere andre kommuner, kan det kreve opprettet et kommunalt samarbeidsråd for de interesserte kommuner. Rådet kan omfatte både land- og bykommuner.

##### § 2.

Kommunale samarbeidsråd skal bestå av minst 3 medlemmer fra hver kommune, utpekt av vedkommende kommunestyre. Dessuten oppnevner fylkesmannen en representant som fungerer som formann. I saker som bare vedkommer en del av de kommuner som er representert i rådet, fratrer representantene fra de øvrige kommuner under behandlingen. Ved spørsmål som krever spesiell saksyndighet kan en av de interesserte kommuner kreve at rådet blir supplert med en representant fra hver av kommunene.

##### § 3.

Rådet kan med simpelt flertall fatte vedtak om enhver sak som et kommunestyre legger fram for det etter § 1 i denne lov. Vedtak av

rådet er bindende så snart det er godkjent av de respektive kommunestyre. Dersom et eller flere kommunestyre nekter å godkjenne et rådsvedtak avgjøres saken av fylkesmannen. Fylkesmannens avgjørelse kan innankes for departementet som da fatter endelig vedtak i saken.

#### § 4.

Denne lov trer i kraft straks.»

I noen merknader til forslaget heter det bl.a.:

#### «Til § 1.

Det er ikke meningen å gjøre de kommunale samarbeidsråd til faste institusjoner for kommunene, for så vidt som slike råd alltid må opprettes, men på den andre siden skal ikke en kommune kunne motsette seg at samarbeidsråd blir opprettet, dersom en nabokommune reiser krav om det.

I paragrafen er nevnt opp en del av de tiltak som en mener at de kommunale samarbeidsråd særlig med fordel kan ta seg av, men en har samtidig gjort formuleringen så vid at rådene får adgang til å behandle enhver sak som de finner har felles interesse for kommunene. En har funnet det naturlig å presisere at lovens bestemmelser gjelder så vel land som bykommuner, fordi vår administrative inndeling ellers på mange felter skiller temmelig skarpt mellom land og by.

#### Til § 2.

Antallet rådsmedlemmer bør ikke være for stort, men samtidig må en være sikret nødvendig sakkyndig representasjon. Hvor mange kommuner som bør være representert i det enkelte råd må avgjøres på grunnlag av de lokale forhold. Når en sak ikke angår samtlige kommuner i rådet, bør representantene til de kommunene som ikke er interessert ikke ha adgang til å være med på avgjørelsen av vedkommende spørsmål.

#### Til § 3.

Dersom rådets arbeid skal bli effektivt og få den betydning som en håper, er det mest hensiktsmessig at vedtakene blir fattet med simpelt flertall. Et mindretall vil gjennom anke til fylkesmannen og eventuelt til departementet kunne gjøre sine synsmåter gjeldende og dermed være tilfredsstillende sikret mot at urimelige vedtak blir satt i verk.»

Som det vil ses, kan altså et kommune-styre etter forslagens § 1 kreve opprettet et interkommunalt samarbeidsråd når det finner det hensiktsmessig for planlegging m.v. av tiltak som det mener best kan løses i fellesskap med en eller flere andre kommuner. Etter § 2 skal rådet bestå av minst 3 medlemmer fra hver kommune, utpekt av vedkommende kommunestyre. Det står imidlertid ikke noe om hvorledes medlemmene skal oppnevnes hvis en kommune motsetter seg opprettingen og nekter å medvirke.

Forslagets ordlyd, § 1 sammenholdt med § 3, synes å tyde på at rådene bare skal kunne behandle saker som er forelagt dem

av de interesserte kommuner. Forslagsstillerne har imidlertid ment at rådene også skal kunne ta opp saker på eget initiativ, jfr. merknadene til § 1.

I § 3 heter det at rådet vedtar sine innstillinger med simpelt flertall og at vedtakene er bindende så snart de er godkjent av de respektive kommunestyre. Dersom et eller flere kommunestyre nekter å godkjenne et rådsvedtak, avgjøres saken av fylkesmannen. Hans avgjørelse kan igjen innankes for departementet som i så fall fatter endelig vedtak i saken. Av merknadene til § 3 fremgår det at det er mindretallet i rådet som kan kreve saken brakt inn for departementet. En går imidlertid ut fra at flertallet skal ha samme rett om fylkesmannen legger mindretallets standpunkt til grunn. Det er ikke sagt noe om at de enkelte kommuner skal ha ankerett.

Etter dette lovforslaget vil altså interkommunalt samarbeid kunne innføres ved tvang men bare under forutsetning av at en eller flere kommuner tar initiativet til å få opprettet et samarbeidsråd og rådets flertall går inn for samarbeid. Forslaget gir ikke adgang til å påby samarbeid i tilfelle hvor flertallet eller samtlige kommuner er imot.

#### Komiteens forslag.

Kommuneinndelingskomiteen er enig i at det bør være en viss adgang til å kreve opprettet interkommunale samarbeidsråd. Planer om samarbeid strander ofte fordi de enkelte kommuner ikke har tilstrekkelig kjennskap til det forhold samarbeidet gjelder og ikke er fullstendig orientert om hvilke fordeler det byr på. Av overdreven forsiktighet eller også av mistro holder de seg derfor tilbake og nekter kanskje endog å diskutere saken. I slike tilfelle vil en objektiv og allsidig utredning av problemene og en saklig meningsutveksling mellom partene være egnet til å overvinne mulig uvilje, mistro og motstand. Komiteen tror derfor at meget vil være vunnet hvis en kan få partene på talefot med hverandre og at det av den grunn bør være en viss adgang for staten til å kunne påby oppretting av samarbeidsråd i slike tilfelle.

Spørsmålet om å innføre samarbeid ved tvang bør imidlertid ikke knyttes til eventuelle lovregler om samarbeidsråd. Bestemmelser om tvungent interkommunalt samarbeid bør i tilfelle gis som særskilte regler bl.a. fordi det — som en senere skal komme tilbake til — kan bli aktuelt å påby samarbeid i tilfelle hvor samtlige eller flertallet av de interesserte kommuner er imot.

Kommuneinndelingskomiteen vil foreslå at det i kommunelovene tas inn følgende bestemmelser om interkommunale samarbeidsråd:

«Dersom det antas å være behov for interkommunalt samarbeid mellom to eller flere kommuner om bestemte saker av felles interesse, kan det opprettes interkommunale samarbeidsråd til å utrede sakene, ta opp foreløpige forhandlinger om samarbeidsspørsmålene og eventuelt sette fram forslag om samarbeid.

Blir ikke kommunene enige om opprettingen, kan fylkesmannen etter anmodning fra en av de interesserte kommuner eller på eget initiativ bestemme at interkommunalt samarbeidsråd skal opprettes. Er en av vedkommende kommuner en fylkeskommune eller ligger kommunene i forskjellige fylker, treffes avgjørelsen av vedkommende departement.

De nærmere regler for samarbeidsrådenes organisasjon og virksomhet blir i mangel av enighet mellom de interesserte kommuner å fastsette av fylkesmannen, i tilfelle av departementet.»

Den foreslåtte bestemmelse tar bare sikte på oppretting av samarbeidsråd til behandling av bestemte saker, men den er selvfølgelig ikke til hinder for at de kommuner som er enige om det kan opprette et permanent organ til behandling av spørsmål av felles interesse for de interesserte kommuner. Et slikt organ må foruten de saker som kommunene legger fram for det, også kunne ta opp på egen hånd saker som antas å være av felles interesse.

Blir ikke de interesserte kommuner enige om samarbeidsrådets organisasjon og formene for dets virksomhet, skal de nærmere regler fastsettes av fylkesmannen, eventuelt vedkommende departement, for tiden Kommunal- og arbeidsdepartementet. Disse regler må bl. a. inneholde bestemmelser om hvor mange medlemmer rådet skal ha, hvorledes disse skal fordeles på de interesserte kommuner, hvem som skal velge medlemmene, valg av formann, stemmegivning osv. Komiteen antar for øvrig at det vil være praktisk om departementet utarbeider normalforskrifter.

Komiteéen går ut fra at det i alminnelighet vil være rimelig å fastsette at rådets medlemmer velges av de respektive kommunestyre og at rådet selv velger sin formann, videre at rådet treffer sine avgjørelser ved stemmeflerhet og at formannens stemme gjør utslaget dersom stemmene står likt. Ved valg av formann bør bestemmelsene i kommunelovens § 17, tredje ledd, gjelde.

Komiteéen forutsetter videre at ved behandling av saker som bare angår en del av de interesserte kommuner, fratrer representantene for de øvrige og at det velges en opp-

mann etter reglene i § 17, femte ledd, dersom formannen er blant de fratredende.

#### 6. Tvungent interkommunalt samarbeid.

Forslaget om interkommunale samarbeidsråd tar bare sikte på å skape den nødvendige kontakt mellom partene for derved å øke mulighetene for inngåing av frivillige samarbeidsoverenskomster.

Et annet spørsmål er det om en kan finne fram til nye og mer hensiktsmessige former for samarbeid og om det vil være praktisk å trekke opp klarere retningslinjer for de former en allerede har. Videre er det spørsmål om overordnede myndigheter bør få en viss adgang til å påby samarbeid i tilfeller hvor det ikke lar seg gjennomføre på rent frivillig basis.

Når det gjelder nye samarbeidsformer, har komiteéen bl. a. drøftet det svenske forslaget om regionkommuner, men det er neppe egnet til å løse det norske problemer. For det første tar det ikke sikte på en generell løsning av spørsmålene, men er i første rekke ment å skulle regulere forholdene i regionene omkring de større byer. For det andre vil gjennomføringen av en slik ordning bety opprettingen av helt nye kommunale enheter mellom primærkommunene og sekundærkommunene (länet, fylket) og det vil i hvert fall i Norge være en altfor komplisert måte å løse samarbeidsspørsmålene på. Etter det en har fått opplyst synes forslaget heller ikke å ha fått noen særlig tilslutning i Sverige.

Komiteéen har ikke kunnet bringe i forslag nye former for samarbeid og har som en skal komme tilbake til nedenfor heller ikke funnet det formålstjenlig å trekke opp fastere linjer for det frivillige samarbeid.

#### *Samarbeid etter § 32.*

Når det gjelder samarbeid etter kommunelovens § 32 — ved felles organer — kunne det være spørsmål om å få vedtatt generelle bestemmelser om fellesorganets sammensetning, valg, fordeling av rettigheter og plikter, endringer i og oppsigelse av avtalen osv. Det måtte i tilfelle være deklatoriske bestemmelser som skulle tjene til utfylling av overenskomstene og som skulle kunne fravikes ved spesiell avtale. En er imidlertid kommet til at kommunelovens § 32 dekker over så mange ulike forhold at det neppe ville være praktisk med en så stivt opptrukken ramme. Bestemmelser som passer for et elektrisitetsverk, vil bli for kompliserte når det gjelder forvaltningen av f. eks. en skole eller et friluftsområde. En annen sak er det at en på de felter hvor denne form

for samarbeid er særlig aktuell — f. eks. på elektrisitetsforsyningsens område — bør undersøke om det ikke vil være formålstjenlig å få vedtatt spesielle regler for samarbeidet for å få det over i fastere former, men det er en oppgave som ligger utenfor Kommuneinndelingskomitéens mandat.

En har også vært inne på tanken om å få vedtatt lovbestemmelser som gir adgang til å tvinge kommuner til samarbeid etter reglene i kommunelovens § 32 og da med adgang for den som utøver tvangen til å fastsette de nærmere vilkår for samarbeidet dersom kommunene ikke blir enige om det. Ikke minst i tilfeller hvor en praktisk og rimelig samarbeidsordning mellom flere kommuner strander på motstand fra en enkelt kommune, kan det være meget som taler for å bruke en eller annen form for tvang for å hitføre et tilfredsstillende resultat. Etter nærmere overveielser er en imidlertid kommet til at en ikke bør innføre en generell adgang til å påby samarbeid mellom primærkommuner i den form det her gjelder. For det første vil tvungent samarbeid ved felles organer i virkeligheten bety oppretting av spesialkommuner og følgelig en komplisering av den kommunale forvaltningsordning. For det andre bør en i størst mulig utstrekning unngå denne form for samarbeid som innebærer en atskillelse av bevilgnings- og beskatningsretten. Og for det tredje vil komitéen peke på at når det gjelder kraftforsyningen — hvor det oftest har vært bruk for samarbeidsordninger etter kommunelovens § 32 — har Hovedstyret for Vassdrags- og Elektrisitetsvesenet uttalt at det for tiden ikke er behov for nye lovregler. Under alle omstendigheter mener komitéen at en bør vente med å ta standpunkt til spørsmålet om tvangstiltak på dette område til en får se hvor langt en kan komme med opprettingen av større kommunale enheter, med komitéens forslag om interkommunale samarbeidsråd og med det forslag om tvungent interkommunalt samarbeid som er behandlet senere i dette avsnitt.

#### *Samarbeid ved én forvaltende kommune.*

Når det gjelder den andre hovedform for samarbeid — at en kommune står for driften av en kommunal oppgave mens en eller flere andre kommuner får anledning til å benytte seg av virksomheten — kan det neppe bli tale om så store variasjoner at det skulle være nødvendig med detaljerte generelle regler for hvordan samvirket skal ordnes. Bare på et punkt kunne det kanskje være behov for utfyllende regler og det gjelder spørsmålet om størrelsen av det

bidrag de mottakende kommuner skal eller bør betale. Her kan det ofte være vanskelig for kommunene å bli enige. Spørsmålet er særlig aktuelt i de tilfeller hvor en kommune driver virksomhet som er understøttet av staten og av den grunn må antas å ha plikt til å la nabokommunene nyte godt av virksomheten i en rimelig utstrekning.

Når det gjelder statsunderstøttede høgre almenskoler er problemet drøftet i St. meld. nr. 62 for 1948. Det fremgår her bl. a. at spørsmålet ble tatt opp av Kirke- og undervisningsdepartementet allerede i 1921 i forbindelse med budsjettforslaget. Departementet fremholder det urimelige i at en statsunderstøttet kommunal skole — som etter departementets mening ikke kan nekte å ta imot utenbys(bygds) elever som er bosatt i skolens naturlige virkeområde — skal ha direkte utgifter vedrørende de utenbys(bygds) elever. Departementet erklærer seg enig med de kommuner som hadde fremholdt at skolepengene for slike elever måtte kunne fastsettes til det beløp som skolen faktisk kostet kommunen pr. elev og tilføyer at den naturligste ordning ville være at hjemstedskommunen betaler skolekommunen et beløp som er stort nok til å fylle dette krav. Samme år ble det satt fram proposisjon til lov om at det for utenbys (bygds) elever som kunne bo hjemme under skolegangen skulle betales skolepenger svarende til hva skolen kostet pr. elev. For utenbys (bygds) elever som måtte bo utenfor sine hjem, skulle betales skolepengen etter departementets bestemmelser for hver enkelt skole.

Forslaget ble ikke behandlet av Stortinget i 1921, men utsatt. Departementet kom tilbake til spørsmålet i budsjettproposisjonen for 1923 og foreslo: For utenbys (bygds) elever kan skolepengene fastsettes til det beløp som hver elev gjennomsnittlig koster kommunen, dog ikke høyere enn kr. 300,00 i middelskolen og kr. 400,00 i gymnasiet. For å kunne kreve slike forhøyede skolepenger ble det satt som betingelse at kommunens eget bidrag tillagt skolepengene fra dens egne elever måtte vært minst lik statens bidrag eller det samlede elevtall fra andre kommuner måtte være minst halvdelen av skolens elever. For elever som ikke kunne bo hjemme under skolegangen skulle de forhøyede skolepengesatser reduseres med 20 %. I Stortinget ble det vedtatt å sende forslaget over til Den parlamentariske skolekomisjon.

Skolekommisjonen fant det ubillig å velte hele den utgift som en skole fikk ved å ta opp utenbys elever over på skolekommunen,

tvangsmyndigheten bør tillegges det departement kommunene sorterer under, for tiden Kommunal- og arbeidsdepartementet. En går

imidtild ut fra at slike spørsmål blir forelagt vedkommende fagdepartement til uttalelse før avgjørelse treffes.

### Sluttbemerkninger.

Komiteen skal i disse sluttbemerkninger ganske kort angi hvorledes den mener det videre arbeid bør legges an.

Før en kommer nærmere inn på dette spørsmål skal en imidlertid gjøre rede for den fremgangsmåte som ble valgt i Sverige under den inndelingsreform som skal settes ut i livet fra 1. januar 1952. Som nevnt i kapitel VIII har Sverige en særskilt lov av 1919 med regler for endringer i den administrative og kirkelige inndeling. Etter denne er avgjørelsesmyndigheten i alle inndelingssaker lagt til Kongen. Den svenske kommuneinndelingskomité som avga sin innstilling i 1945 pekte på at en stort sett måtte kunne følge bestemmelsene i denne lov, men med visse særbestemmelser med henblikk på en mer summarisk behandling. Komiteen mente imidlertid at en alminnelig revisjon av kommuneinndelingen ikke burde skje uten at Riksdagen hadde uttalt seg for en slik løsning og godkjent de viktigste retningslinjer for revisjonen idet komiteen gikk ut fra at Kongens avgjørelsesmyndighet etter inndelingsloven av 1919 trolig bare gjelder mer lokalt begrensede inndelingsendringer.

Etter at komiteens innstilling var forelagt for statlige og kommunale myndigheter til uttalelse, ble det satt fram proposisjon i saken for Riksdagen i 1946. Når det gjaldt folketallet i de nye kommuner ble det i proposisjonen pekt på at det var så mange forhold som spilte inn at det ikke var mulig å fastsette bestemte tall som norm ved revisjonen. I stedet burde en fastslå en normalstørrelse for kommunene og dessuten en minnestørrelse som ikke måtte underskrides med mindre det forelå særlige forhold. Normalstørrelsen ble i proposisjonen satt til 3 000 personer og en burde heller gå over enn under dette tall. Som minnestørrelse ble nevnt 2 000 og en sådan grense burde kunne opprettholdes så godt som uten unntak med mindre det gjaldt øykommuner og kommuner med lignende kommunikasjonsvansker. Riksdagen sluttet seg til disse betraktninger, men føyde til at det måtte kunne bli tale om å gå under minimumsgrensen også i andre tilfelle enn nevnt i proposisjonen, nemlig hvor en sammenslutning ville medføre betydelig ulempe. Folketall og skattegrunnlag måtte for øvrig ikke alene bli utslagsgivende. Alle forhold som hadde betydning for spørsmålet måtte tas i betraktning ved avgjørelsen.

Retningslinjene for gjennomføringen av reformen ble gitt i en midlertidig lov av 21. juni 1946 (lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner) som skal gjelde til 31. desember 1951. Loven inneholder ingen bestemmelser om hvor store de nye kommuner bør være, men dette spørsmål var som nevnt blitt inngående drøftet under forberedelsene. Loven fastsetter i § 1 at for å muliggjøre en hensiktsmessig inndeling av landet i borgerlige kommuner skal det finne sted en alminnelig revisjon av kommuneinndelingen. Ved inndelingsendringer i anledning denne revisjon må når forholdene krever det kommuner slås sammen uten hinder av hva som ellers er fastsatt som vilkår for endring av kommuneinndelingen. Loven av 1946 gir bare særbestemmelser ved sammenslutning av kommuner. Det er forutsetningen at hensikten med revisjonen skal kunne oppnås ved å slutte to eller flere kommuner sammen til en storkommune. I de tilfeller der det har vist seg nødvendig f.eks. å dele en kommune på to nabokommuner har det måttet skje med hjemmel i inndelingsloven av 1919.

Loven av 1946 inneholder i de følgende paragrafer nærmere regler for fremgangsmåten ved sammenslutning av kommuner for å gjennomføre den alminnelige revisjon av kommuneinndelingen som § 1 gir uttrykk for. Det grunnleggende utredningsarbeide ble lagt til länsstyrelsen — statens tjenestemenn i länet (§ 2). Länsstyrelsen kunne ansette en skikket person til hjelp under dette arbeidet. I praksis ble det derfor slik at det var denne utredningsmann som foretok de nødvendige undersøkelser, samlet inn materiale og konfererte med kommunenes representanter. Disse fikk således på et tidlig tidspunkt anledning til å gjøre sitt syn gjeldende og det var uttrykkelig bestemt i loven at de skulle ha anledning til det (§ 2).

Länsstyrelsen skulle så utarbeide et foreløpig forslag til ny inndeling og på grunnlag av dette innhente uttalelser fra de berørte kommuner og fra landstingets forvaltningsutskott (fylkesutvalget). Når utredningen var ferdig skulle länsstyrelsen avgi et endelig forslag til ny kommuneinndeling og oversende dette sammen med sakens dokumenter til kammarkollegiet (et sentralt embetsverk utenfor departementene som bl.a. uttaler seg om de kommunale inndelingssakene).

I kammarkollegiet ble disse saker behand-

let av en særskilt avdeling som bl. a. besto av to medlemmer med praktisk erfaring fra kommunalt arbeid som Kongen hadde oppnevnt for anledningen. Ved behandlingen av de forskjellige län oppnevnte Kongen dessuten en representant for hvert län som hadde til oppgave å gjøre rede for de spesielle lokale interesser. Denne länsrepresentant deltok ikke i kollegiets beslutninger. Dersom kollegiet kom fram til andre sammenslutningskombinasjoner enn de länsstyrelsen hadde foreslått ble saken forelagt for de berørte kommuner og länsstyrelsen til uttalelse før det ble tatt endelig standpunkt. Også under kammarkollegiets behandling av inndelings-sakene fikk representanter for de kommuner som ønsket det, anledning til å fremkomme med sine bemerkninger.

Så snart kammarkollegiet var ferdig med et län ble saken oversendt til Innenriksdepartementet. Etter at den avdeling som behandlet disse saker hadde gjennomgått et län, ble det utarbeidet et foreløpig utkast til departementssjefen. De kommuner som ønsket det fikk så anledning til å konferere med statsråden. Av praktiske grunner ble det snart lagt an slik at statsråden holdt disse møter ute i länene, ofte med befaringer. Etter at eventuelle nye uttalelser var innhentet, tok departementet endelig standpunkt og saken ble foredratt i statsråd og avgjort av Kongen.

Det var forutsetningen at det som hovedregel ikke skulle skje noe økonomisk oppgjør ved sammenslutningen av kommunene. De opprinnelige kommuners aktiva og passiva skulle gå over til den nydannede kommune. Loven av 1946 inneholder imidlertid i § 5 en bestemmelse om at der det finnes nødvendig, skal det innbyrdes økonomiske forhold mellom de kommuner som berøres av sammenslutningen ordnes etter reglene i inndelingsloven av 1919. Samme paragraf inneholder for øvrig en bemyndigelse for Kongen til i visse tilfelle å pålegge en av de opprinnelige kommuner i en nydannet kommune en særskilt kommuneskatt i et visst antall år dersom den opprinnelige kommune i tiden fra 1. januar 1944 til reformen trer i kraft foretar visse økonomiske transaksjoner til skade for den nydannede kommune. Denne bestemmelse har en funnet nødvendig for å forhindre at en kommune i tiden før inndelingsendringen skulle tære på kapitalen for å holde et lavt skattetrykk. Bestemmelsen er bare brukt i noen få tilfelle, men har vel heller virket ved sin tilstedeværelse.

Som nevnt er det i Sverige Kongen som avgjør alle inndelingsendringer i motsetning til i Norge hvor avgjørelsesmyndigheten i stor utstrekning er tillagt Stortinget. Etter

de gjeldende regler skal Stortinget således ta standpunkt til alle bygrensereguleringer med mindre partene er enige og det dreier seg om «mindre endringer av grensene». Når det gjelder herreds kommunenes grenser er myndigheten lagt til Kongen, dog således at sammenslutning av herredskommuner ikke kan gjennomføres uten med Stortingets samtykke dersom et herredsstyre motsetter seg ordningen. I det utkast til lov som komitéen fremsetter i kapitel VIII har en imidlertid i § 1 foreslått en del endringer i de gjeldende bestemmelser. Etter forslaget skal Kongen kunne avgjøre alle bygrensereguleringer uten hensyn til omfanget under forutsetning av at de berørte kommuner er enige om de nye grenser. Dessuten foreslår en at sammenslutning av herredskommuner skal kunne foretas av Kongen på samme måte som Kongen nå kan foreta deling av herredskommuner. Komiteen har også drøftet spørsmålet om midlertidige bestemmelser som bemyndiget Kongen til å foreta samtlige grenserevisjoner ved den forestående hovedrevisjon av den kommunale inndeling, men en har ikke funnet det praktisk å foreslå en slik delegasjon av Stortingets myndighet. Blir komiteens forslag til permanente bestemmelser fulgt, blir det for øvrig bare en del av byutvidelsene og eventuelle byopprettelser og byopphevelser som Stortinget må ta standpunkt til i forbindelse med hovedrevisjonen.

For departementets arbeid med denne revisjon skulle det bli det samme enten avgjørelsesmyndigheten blir Stortinget eller Kongen. Det vil stort sett kreves den samme forberedelse av enkeltsakene enten det skal utarbeides foredrag eller proposisjon i en slik sak.

Når en foretar en sammenlikning med Sverige må en også ta hensyn til at småkommuneproblemet der var meget større enn det er hos oss. Det gjennomsnittlige folketall i kommunene var pr. 1. januar 1950 1 495 og er ved reformen brakt opp i 4 062, mens det i Norge etter folketellingen i 1946 ligger på 3 342. Av de 2 281 svenske landkommuner — som etter reformen er redusert til 821 — hadde 1 804 under 2 000 innbyggere. Hos oss er det tilsvarende tall 284. Selv om en revisjon av den kommunale inndeling i Norge vil bli et betydelig arbeid, skulle den derfor ikke behøve bli så omfattende som den tilsvarende svenske reform.

Som det går fram av det som er sagt foran avgå den svenske kommuneinndelingskomite ikke noe forslag til inndeling av de enkelte distrikter. Det var de ordinære statlige instanser som foretok denne del av arbeidet. Hos oss står saken i en annen stilling, idet

Tabell A: Utgifter vedkommende landdistriktene til dekning på felleskommunens budsjett (1950—51).

	Skolebygg til folke- og framhaldsskole, inventar og læremidler	Særundervisning, tuberkuløse, sinnssyke, epidemisk syke	Utgifter vedk. hovedveger (1/2 av fylkeskommunens nettoutgifter)	I alt
	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.
Østfold .....	720 000	1 058 800	720 000	2 498 800
Akershus .....	430 000	1 340 000	870 000	2 640 000
Hedmark .....	600 500	1 458 600	480 000	2 539 100
Oppland .....	852 482	1 062 000	460 000	2 374 482
Buskerud .....	875 164	979 834	404 000	2 258 998
Vestfold .....	879 100	1 047 950	820 000	2 747 050
Telemark .....	1 110 528	1 070 087	298 000	2 478 615
Aust-Agder .....	213 000	503 300	373 000	1 089 300
Vest-Agder .....	402 000	730 600	633 000	1 765 600
Rogaland .....	765 000	1 091 000	611 000	2 467 000
Hordaland .....	822 000	1 666 607	909 000	3 397 607
Sogn og Fjordane .....	384 190	961 000	410 000	1 755 190
Møre og Romsdal .....	341 000	989 380	250 100	1 580 480
Sør-Trøndelag .....	549 200	1 030 600	633 000	2 212 800
Nord-Trøndelag .....	583 000	679 140	233 000	1 495 140
Nordland .....	614 400	1 368 667	346 000	2 329 067
Troms .....	561 000	872 770	475 000	1 908 770
Finnmark .....	265 000	527 200	75 000	867 200
				38 405 199

Tabell B: Utgifter vedkommende byene til dekning på felleskommunens budsjett (1950—51).

	Skolebygg til folke- og framhaldsskole, inventar og læremidler		Særundervisning, tuberkuløse, sinnssyke, epidemisk syke		Utgifter vedkommende hovedveger		Fylkestilskudd i alt
	Kommunebudsjett	Fylkestilskudd	Kommunebudsjett	Fylkestilskudd	Kommunebudsjett	Fylkestilskudd	
	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.
<i>Østfold:</i>							
Halden .....	51 040	21 340	113 000	113 000	152 500	38 100	172 440
Sarpsborg .....	18 300	13 700	77 500	77 500	450 000	112 500	203 700
Fredrikstad ...	542 000	131 500	173 000	173 000	660 000	165 000	469 500
Moss .....	117 900	35 400	135 400	135 400	577 000	144 250	315 050
						Tils.	1 160 690
<i>Akershus:</i>							
Son .....	1 100	825	3 400	3 400	18 200	4 550	8 775
Drøbak .....	17 835	13 500	25 100	25 100	27 000	6 750	45 350
						Tils.	54 125