

Forslag

til

Lov om ændringer i lov om landkommunernes styrelse.

Fremsat den 12. marts 1965 af *indenrigsministeren*.

§ 1.

I lov om landkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 329 af 6. juli 1950, foretages følgende ændringer:

1. I § 10 indsættes efter *stk. 3*:

„*Stk. 4*. I vedtægten kan der endvidere træffes bestemmelse om, at ligningen i kommunen foretages af en ligningskommission valgt efter reglerne i § 24 i lov om købstadkommunernes styrelse.“

2. I § 15 indsættes efter *stk. 5*:

„*Stk. 6*. På den i *stk. 5*, pkt. 1, foreskrevne måde kan sognerådet, hvor omstændighederne taler herfor, med amtsrådets godkendelse bestemme, at der ydes sognerådets næstformand et årligt vederlag for udførelse af de formanden påhvilende opgaver i dennes forfald. Vederlaget kan ikke overstige $\frac{1}{12}$ af det årlige vederlag, der er tillagt formanden. I særlige tilfælde kan sognerådet ligeledes med amtsrådets godkendelse vedtage at yde et vederlag til den stedfortrædende formand for varetagelse af de formanden påhvilende opgaver i et længere tidsrum på grund af formandens fravær. Dette gælder, selv om der er tillagt den pågældende årligt vederlag.“

3. I § 33, *stk. 1*, ændres nr. 7 og 8 til nr. 8 og 9, og som nr. 7 indsættes:

„7) Oprettelse af selvstændige kommuner ved sammenlægning af en købstadkommune eller flækkekommune med en eller flere sognekommuner.“

Indenrigsmin. j. nr. K.K. 1682/63.

137 Fremsatte lovforslag (undt. finans- og tillægsbev.lovforslag).

4. I § 33, *stk. 2*, 1. og 3. pkt. ændres „1 og 4-7“ til: „1 og 4-8“.

5. I § 34, *stk. 2*, 1. pkt. ændres „§ 33, nr. 1-8“ til: „§ 33, nr. 1-9“.

6. § 51, *stk. 1*, affattes således:

„I tilfælde, hvor den bestående kommunale inddeling frembyder særlige ulemper, eller hvor det i forbindelse med en ændring af kommuneinddelingen i området forekommer hensigtsmæssigt samtidigt at ændre grænsen mellem to eller flere sognekommuner, kan indenrigsministeren træffe bestemmelse om, at en del af en sognekommune sammenlægges med en eller flere andre sognekommuner. Sådant bestemmelse kan dog kun træffes, såfremt sammenlægningen er tiltrådt af

1. den i § 34 under nr. 2 omhandlede gruppe,
2. sognerådet i den eller de kommuner, med hvilke sammenlægning sker, og
3. amtsrådet med mindst to tredjedele af dets medlemstal“.

7. I kapitel III ændres afsnit H og I til afsnit I og K, og som afsnit H indsættes:

„H. Oprettelse af selvstændige kommuner ved sammenlægning af en købstadkommune eller flækkekommune med en eller flere sognekommuner.“

§ 52 a. En købstadkommune eller flækkekommune kan sammenlægges med en eller flere sognekommuner til en kommune, der skal henhøre under amtskommunen, såfremt der mellem de pågældende kom-

municipalbestyrelser, herunder amtsråd, er opnået enighed om sammenlægningen og vilkårene for denne, og indenrigsministeren finder, at omstændighederne taler for sammenlægningen.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan bestemme, at visse for købstæder gældende regler skal finde anvendelse på de i henhold til stk. 1 sammenlagte kommuner med de lem-

pelser, som kommunernes særlige forhold måtte gøre påkrævede.

Stk. 3. Sammenlægningen træder i kraft fra en 1. april at regne, medmindre de pågældende kommunalbestyrelser enes om en anden dato“.

§ 2.

Bestemmelsen i § 1, nr. 2, har virkning fra den 1. april 1965.

Bemærkninger til lovforslaget.

Til nr. 1

Ifølge § 24 i lov om købstadkommunernes styrelse udføres ligningen i de af loven omfattede kommuner, jfr. § 34 som ændret ved lov nr. 181 af 20. maj 1952 om ændringer i de københavnske omegnskommuners styrelse, af en ligningskommission, medens ligningen i sognekommunerne foretages af sognerådet, jfr. § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 84 af 20. marts 1964 af lov vedrørende personlig skat til kommunen.

Det er imidlertid navnlig i større sognekommuner vanskeligt for sognerådets medlemmer at afse tid også til ligningsarbejdet. Det er således oplyst over for indenrigsministeriet, at ligningsarbejdet i mange kommuner lægger beslag på medlemmernes fulde arbejdskraft i februar og marts måneder.

Man finder det derfor rimeligt, at der tilvejebringes hjemmel for, at ligningen i sognekommunerne efter sognerådets vedtagelse herom vedtægtsmæssigt kan henlægges til en særlig ligningskommission valgt efter de for ligningskommissionerne i købstadkommunerne gældende regler.

Til nr. 2.

Om forslaget til ændring af § 15 henvises til bemærkningerne til det samtidig fremsatte forslag til lov om ændring i lov om købstadkommunernes styrelse, idet de heri anførte forhold også kan gøre sig gældende navnlig i større sognekommuner.

Til nr. 3-7.

Siden kommunallovskommissionens nedsættelse i december 1958 har kommissionens arbejde hovedsagelig været koncentreret om den kommunale inddeling og de problemer, som inddelingen volder for det lokale styre. Kommissionens sekretariat har ved indgående undersøgelser af såvel sognekommunernes, købstædernes som amtskommunernes forhold peget på de væsentligste ulemper ved den nu-

værende kommuneinddeling og har opstillet konkrete forslag til en ændret inddeling, som vil være bedre egnet til at skabe grundlaget for et friere og mere hensigtsmæssigt kommunestyre.

Forslagene koncentrerer sig i grove træk om følgende 3 hovedprincipper:

1. Kommunerne skal være af en vis mindstestørrelse, normalt 5-6.000 indbyggere, men helst ikke under 3-4.000 indbyggere.
2. Kommunerne bør afgrænses i bedre harmoni med den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling, hvilket er af ganske særlig betydning for inddelingen omkring landets bysamfund.
3. Der bør etableres nye amtskommuner omfattende såvel sognekommunerne som købstæder til varetagelse af de større lokale opgaver.

Da kommissionen har benyttet sig af den fremgangsmåde løbende at holde offentligheden orienteret om sekretariatets undersøgelser, har problemerne omkring den kommunale inddeling gennem længere tid været genstand for en offentlig debat, og der har kunnet spores en stigende tilslutning til tanken om etablering af en ny kommuneinddeling efter de angivne principper. Det gælder såvel hos kommunerne og deres organisationer som hos befolkningen i almindelighed.

Kommunerne har vist interesse for ad frivillighedens vej at nå frem til en ændret kommuneinddeling, endnu medens kommissionens arbejde står på. Der er allerede gennemført en del sammenlægninger af sognekommuner indbyrdes og af købstæder og sognekommuner, og der foregår i øjeblikket forhandlinger landet over i et sådant omfang, at der kan ventes et betydeligt antal sammenlægninger pr. 1. april 1966. Den nugældende lovgivning åbner imidlertid ikke mulighed for en fuldstændig gennemførelse af en kommunalreform efter

de angivne principper, og da særlig problemerne med tilvejebringelse af en ny inddeling omkring købstæderne vil nødvendiggøre en afklaring af forholdet til amtskommunerne, forbereder kommissionen et samlet oplæg til en begyndende kommunalreform.

En del steder i landet foregår der imidlertid forhandlinger om sammenlægning af kommuner til større og mere hensigtsmæssige enheder, som ikke vil kunne gennemføres eller kun vanskeligt vil kunne gennemføres med hjemmel i den gældende lovgivning. Da det må anses for værdifuldt, at der gennemføres så mange frivillige kommunesammenlægninger som muligt inden udløbet af indeværende kommunale valgperiode, er spørgsmålet om en tilpasning af reglerne i landkommunallovens kap. III til den foreliggende situation blevet aktuelt. Nærværende lovforslag, der tager sigte på at lette vejen for de frivillige ændringer i den kommunale inddeling, indeholder dels et forslag om en ændring af reglerne i lovens § 51 om deling af bestående sognekommuner i forbindelse med en kommunesammenlægning, dels et forslag om i en ny § 52 a at tilvejebringe hjemmel for ved sammenlægning af en mindre købstadkommune eller flække og de omkringliggende sognekommuner at etablere kommuner, som indtager en særlig stilling i overgangsperioden, indtil en kommunalreform i sin helhed kan gennemføres.

Forslaget om ændring af bestemmelsen i lovens § 51 tilsigter at lette adgangen til i forbindelse med de almindelige kommunesammenlægninger at gennemføre en naturlig og rimelig ændring af grænsen mellem to eller flere sognekommuner. Det er særlig kravet om afstemning blandt de kommunale vælgere — ikke alene i den kommune, som det er tanken at dele, men også i den eller de sognekommuner, som de enkelte dele af kommunen skal lægges sammen med — som har vanskeliggjort en sådan ajourføring af kommunegrænserne. En sammenlægning af hele sognekommuner kræver i henhold til lovens § 52 ikke en sådan afstemning, og selv en mindre grænseregulering i forbindelse med en kommunesammenlægning vil således kunne medføre, at afstemning skal foretages i kommuner, måske endog i et betydeligt antal kommuner, hvor sognerådene ellers er af den opfattelse, at befolkningen vil gå ind for sammenlægningen uden egentlig afstemning. Det forekommer derfor rimeligt at begrænse afstemningskravet til den kommune, der skal deles, men da der tillige er forekommet tilfælde, hvor der alene er tale om at overføre en beskeden del af en sognekommune til en anden, er det foreslået, at betingelserne for indenrigsministerens gennemførelse

af en sådan nyordning af kommuneinddelingen fastsættes således, at nyordningen skal tiltrædes af de kommunale vælgere, der har bopæl i det område, som ønskes bragt ind under et nyt kommunalt tilhørsforhold, samt tiltrædes af sognerådene i de øvrige kommuner og af amtsrådet med to trediedele af medlemstallet.

Forslaget i § 52 a om en særlig status for de kommuner, der oprettes ved sammenlægning af en købstadkommune (flække) og de omkringliggende sognekommuner, må ses på baggrund af den forskellige stilling, disse kommuner i dag indtager. Det har under de forhandlinger, der har været ført mellem sådanne kommuner, hidtil ikke været muligt at opnå enighed om en sammenlægning med sognekommunal status, og da en sammenlægning som købstadkommune vil betyde en begrænsning af amtskommunernes område og en indskrænkning af deres beskatningsgrundlag og i det hele harmonere dårligt med tanken om oprettelse af nye amtskommuner, omfattende såvel sognekommuner som købstæder, er spørgsmålet om etablering af en kommune med en særlig status, svarende til den, som Marstal handelsplads i dag indtager, blevet bragt på bane. Marstal kommune indtager i kommunal henseende en mellemstilling mellem en købstadkommune og en sognekommune, idet kommunen i styrelsmæssig og tilsynsmæssig henseende nærmest er sidestillet med købstæderne, medens den i relation til amtskommunen i økonomisk henseende nærmest er sidestillet med en sognekommune, jfr. bl. a. købstadkommunallovens § 34, stk. 1. Tanken om en sådan status har opnået principiel tilslutning hos såvel de købstæder og sognekommuner, der i øjeblikket forhandler om sammenlægning, som hos de kommunale organisationer, der har bistået med forhandlingerne.

Spørgsmålet har været genstand for indgående drøftelser med Den danske Købstadforening, De samvirkende Sognerådsforeninger og Amtsrådsforeningen, og der er enighed om, at forslaget alene skal ses som et bidrag til fremme af de frivillige sammenlægninger. Den særlige stilling, som de sammenlagte kommuner udstyres med, kan ikke foregribe den endelige kommunalreform og må udtrykkeligt begrænses til kun at gælde i overgangsperioden, indtil kommunalreformen i sin helhed kan gennemføres.

Til nr. 3-5.

De foreslåede ændringer til §§ 33 og 34 er en konsekvens af den foreslåede nye bestemmelse i § 52 a.

Til nr. 6.

Forslaget åbner mulighed for at lette adgangen til regulering af grænsen mellem to eller flere sognekommuner i tilfælde, hvor den befolkningsmæssige og erhvervmæssige udvikling har gjort de nuværende grænser mindre hensigtsmæssige, f. eks. hvor en bymæssig bebyggelse er beliggende i flere kommuner. Den tidligere regels strenge krav om, at den nuværende kommuneinddeling skal frembyde særlig omfattende ulemper, og at der skal foretages en nøje undersøgelse af disse ulemper m. v., er lempet, og i tilfælde, hvor grænsereguleringen ønskes foretaget i forbindelse med en almindelig ændring af den kommunale inddeling i området, er det fundet tilstrækkeligt at kræve, at det ud fra en almindelig vurdering af forholdene forekommer hensigtsmæssigt at regulere grænsen i overensstemmelse med befolkningens ønsker.

Kravet om afstemning blandt de kommunale vælgere er foreslået ændret således, at afstemning ikke længere skal være nødvendig i de kommuner, der vel berøres af nyordningen, men ikke er genstand for nogen deling. Det må her være tilstrækkeligt, at sognerådet går ind for grænsereguleringen, således at betingelserne bliver de samme for en sognekommunes sammenlægning med en hel sognekommune (§ 52) og med en del af en sognekommune (§ 51). Også i den sognekommune, der skal deles, er afstemningskravet foreslået ændret. Det er efter forslaget alene nødvendigt at foretage afstemning i den del af sognekommunen, der skal lægges sammen med en anden kommune, medens den gældende bestemmelse kræver afstemning i hele kommunen, uden dog at stille som betingelse, at vælgerne i begge områder skal gå ind for nyordningen. Der er derfor ikke tale om nogen større realitetsændring, og da den øvrige del af sognekommunen i mange tilfælde samtidig vil blive lagt sammen med en eller flere sognekommuner til anden side, vil der hyppigt blive tale om afstemning i hele kommunen. Men muligheden for at begrænse afstemningen er til stede, og det vil have særlig betydning i tilfælde, hvor der er tale om en mere beskedne grænseregulering.

Der må ligge en tilstrækkelig garanti mod vælgerne eventuelle ønske om mindre hensigtsmæssige grænsereguleringer i kravet om, at amtsrådet skal gå ind for nyordningen med $\frac{2}{3}$ af sit medlemstal, og nyordningen i det hele skal tiltrædes af indenrigsministeren.

Til nr. 7.

Det foreslås, at sammenlægning af en mindre købstadkommune eller flække med omkringliggende sognekommuner kan gennemføres, når der

er enighed mellem kommunalbestyrelserne, og indenrigsministeren går ind for sammenlægningen. Da amtsrådets samtykke i dag kræves til sammenlægning af sognekommuner indbyrdes, jfr. § 52, og den nye kommune i øvrigt skal høre under amtskommunen, er det naturligt, at også amtsrådet skal tilslutte sig sammenlægningen.

At sådanne kommuner hører til amtsråds-kredsen betyder, at beboerne har valget og er valgbare til amtsrådet, og at amtskommunen står for varetagelsen af de større lokale opgaver i området (sygehusvæsenet, visse sundhedsopgaver, større vejopgaver m. m.). Amtskommunen opkræver til gengæld sædvanlige amtsskatter i kommunen. Det har fra Den danske Købstadforenings side været fremhævet, at det ikke ville være urimeligt, om der blev åbnet mulighed for en vis nedsættelse af de amtskommunale bidrag i tilfælde, hvor en sådan kommune på grund af sin særlige stilling ikke med samme vægt som andre kommuner i amtsråds-kredsen belaster amtskommunens administrationsudgifter etc. En eventuel særbeskatning i disse kommuner vil med den nuværende amtskommunale beskatning imidlertid være meget vanskelig at praktisere, og det relativt beskedne beløb, der i givet fald vil kunne være tale om at give lempelse for, vil formentlig blive opvejet ved, at der inden for købstadens område ikke vil blive pålignet amtskommunale bygningsskatter.

I det omfang, kommunerne ikke ved sammenlægning kan gå ind for etablering af en kommune med ren sognekommunal status, giver forslaget indenrigsministeren mulighed for ved særlige regulativer at stille de sammenlagte kommuner på stort set samme måde, som Marstal handelsplads kommune i dag er stillet. Marstal handelsplads er undergivet indenrigsministeriets tilsyn, og købstadkommunallovens styrelsesregler finder anvendelse på kommunen. I den øvrige lovgivning er Marstal handelsplads kommune hyppigt sidestillet med købstæderne — det gælder i relation til vejbestyrelsesloven, landsbyggeloven, den kommunale valglov, loven om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister, kommuneskattelovene m. v. — medens andre love stiller handelspladskommunen som sognekommune. Foruden de love, der omhandler de amtskommunale opgaver, gælder det f. eks. skoletilsynsloven, folkebiblioteksloven m. m.

I det særlige regulativ må indenrigsministeren som anført have adgang til at stille de sammenlagte kommuner på samme måde som Marstal kommune, men det kan påregnes, at der i et vist, men beskedent omfang vil være behov for i regulativet at give kommunen en lidt anden stilling end Mar-

stal handelsplads i dag indtager. Det vil f. eks. kunne tænkes i relation til vejbestyrelsesloven, hvor det vil være rimeligt at sikre, at amtskommunen i hvert fald fortsat bestyrer det vejnet, der i dag hører under amtskommunens administration, og i relation til skoletilsynsloven kunne der være anledning til at bevare undervisningsministeriets direkte tilsyn med skolevæsenet i tilfælde, hvor der i forvejen har været etableret et skoleforbund mellem købstaden og sognekommunerne, som har medført, at sognekommunernes skolevæsen rent faktisk ikke har henhørt under skoledirektionens tilsyn. Amsrådsforeningen og De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark har dog i denne forbindelse ønsket at fremhæve, at man ved de midlertidige ordninger bør bestræbe sig for at undgå, at administrative opgaver overføres fra lokale organer til centrale myndigheder, medens Den danske Købstadforening har ment, at man ved sådanne ordninger ikke bør formindske kommunernes styrelsmæssige frihed, og at man i videst muligt omfang bør bevare den skoletilsynsordning, som er gældende for købstæderne.

I forbindelse med gennemførelsen af en kommunesammenlægning af denne karakter, som medfører købstadkommunens inddragelse under amtskommunen, vil der naturligt rejse sig en række problemer — fortrinsvis af økonomisk karakter — mellem købstaden og amtskommunen. I almindelighed må disse problemer kunne løses ved, at købstadens område fra sammenlægningsdagen at regne inddrages under amtsbeskatningen, og ved at købstadkommunen overdrager amtskommunen de aktiver og passiver, som har relation til de opgaver, der fremtidig skal varetages af amtskommunen. Hvis kommunalbestyrelserne mod forventning ikke selv skulle kunne tilvejebringe enighed om disse problemer, er man gået ud fra, at kommunerne i hvert fald kan blive enige om at forelægge eventuelle tvivlsspørgsmål for indenrigsministeriet og rette sig efter ministeriets indstilling. Man har derfor ikke ment det nødvendigt at optage en til lovens § 40, stk. 2, svarende regel, hvor indenrigsministeren i tilfælde af indlemmelse af sognekommunale arealer i en købstadkommune er udstyret med egentlige beføjelser i denne retning.