

Forslag

til

Lov om revision af den kommunale inddeling.

Fremsat den 26. maj 1966 af *indenrigsministeren*.

I.

Almindelige principper for revision af den kommunale inddeling.

§ 1. Indenrigsministeren bemyndiges til i overensstemmelse med reglerne i denne lov at gennemføre en revision af den kommunale inddeling med henblik på:

1. Etablering af nye amtskommuner, der omfatter såvel sognekommuner som købstadkommuner m. v., og som afgrænses under hensyntagen til den befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske samhørighed i de forskellige dele af landet samt til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af amtskommunernes opgaver, jfr. § 2.
2. Regulering af den kommunale inddeling omkring byerne, således at befolknings- og erhvervsmæssigt samørende bysamfund normalt kommer til at udgøre én kommune, samtidig med at der sikres bysamfundet tilfredsstillende udviklingsmuligheder inden for kommunens område, jfr. § 3.
3. Tilvejebringelse af større og mere bærekraftige kommuner, jfr. § 4.

§ 2. De nye amtskommuner skal — med de i stk. 2-3 nævnte modifikationer — omfatte amtsråds kredsen samt de i amtet værende købstadkommuner m. v. Består et amt af 2 amtsråds kredse, indgår disse i forening i den nye amtskommune, jfr. dog § 25.

Stk. 2. I områder, hvor de nuværende amtsgrænser går på tværs af den befolknings- og erhvervsmæssige udvikling, eller

hvor hensynet til en hensigtsmæssig varetagelse af de amtskommunale opgaver i øvrigt gør det tilrådeligt, bør amtskommunernes grænser reguleres.

Stk. 3. I ganske særlige tilfælde kan der foretages sammenlægning af to eller flere amter til én amtskommune eller nedlæggelse af en amtskommune i forbindelse med omlægning af de amtskommunale grænser.

§ 3. Ved fastlæggelsen af den kommunale inddeling omkring byerne skal bysamfund, der er beliggende i flere kommuner, men som må betragtes som samørende, normalt føres til samme kommune. Ved vurderingen af, hvorvidt de i kommunal henseende adskilte dele af et bysamfund må betragtes som samørende, skal der lægges vægt på de befolkningsmæssige, erhvervsmæssige og økonomiske forhold, der knytter de enkelte bydele sammen, og på, om det af hensyn til byens forventede udvikling og planlægningen af denne vil være rimeligt at sikre, at bysamfundet i kommunal henseende kommer til at udgøre en enhed.

Stk. 2. På grundlag af en vurdering af bysamfundets forventede befolknings- og erhvervsmæssige udvikling m. v. bør der sikres bysamfundet de arealer, der på længere sigt må anses for at være af betydning for byens hensigtsmæssige udvikling.

§ 4. Ved fastlæggelsen af den kommunale inddeling bør det tilstræbes, at kommunerne får en sådan størrelse, at de befolkningsmæssigt, erhvervsmæssigt og geografisk danner et hensigtsmæssigt grundlag for en selvstændig varetagelse af de kommunale opgaver.

Indenrigsmin. K. L. K. j. nr. J. 3-1966.

Stk. 2. Omlægning af den kommunale inddeling efter principperne i stk. 1 skal, hvor ikke særlige forhold foreligger, søges gennemført ved fuldstændig sammenlægning af kommuner.

II.

Fremgangsmåden ved revision af den kommunale inddeling.

§ 5. Der nedsættes en kommunalreformkommission, der har til opgave over for indenrigsministeren at fremsætte forslag til etablering og afgrænsning af de nye amtskommuner, jfr. § 2, og revision af den kommunale inddeling omkring bysamfundene, jfr. § 3. Kommissionen skal endvidere virke til fremme af en ændret kommuneinddeling i overensstemmelse med principperne i § 4.

§ 6. Kommunalreformkommissionen består af en formand, der beskikkes af indenrigsministeren, samt 10 andre medlemmer. 4 medlemmer vælges af folketinget, medens 6 beskikkes af indenrigsministeren, heraf 2 efter indstilling fra Den danske Købstadforening og 3 efter indstilling fra henholdsvis De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark, Amtsrådsforeningen i Danmark og foreningen Bymæssige Kommuner. Medlemmernes funktionsperiode er 4 år.

Stk. 2. For hvert af medlemmerne beskikkes eller vælges en eller flere stedfortrædere efter reglerne i stk. 1.

Stk. 3. Et medlem eller en stedfortræder kan ikke deltage i behandlingen af en sag, der berører det amt, hvori han har bopæl eller er valgt.

§ 7. Kommunalreformkommissionen udarbejder et foreløbigt forslag til de i §§ 2 og 3 nævnte ændringer i den kommunale inddeling.

Stk. 2. Skal der ske regulering af kommunegrænserne omkring et bysamfund, kan kommissionen fremsætte forslag til en videregående sammenlægning efter principperne i § 4 for at sikre en hensigtsmæssig størrelse og afgrænsning af den pågældende kommune.

Stk. 3. Foreslås en del af en sognekommune sammenlagt med en anden kommune, skal der i forslaget tages stilling til, om den øvrige del af sognekommunen foreløbig kan

opretholdes som en selvstændig kommune eller skal sammenlægges med en eller flere andre kommuner, idet principperne i § 4 herved så vidt muligt tilgodeses. Det anførte gælder også, hvis der i forbindelse med en regulering af amtskommunegrænserne foretages en deling af en sognekommune.

§ 8. Det foreløbige forslag skal forelægges kommunalbestyrelserne for de kommuner, der direkte berøres af det, til udtalelse. Kommunalbestyrelserne opfordres samtidig til ved forhandling at nå til enighed om den detaljerede udformning af forslaget og vilkårene for dets gennemførelse.

Stk. 2. De enkelte kommunalbestyrelser skal inden for en frist, der fastsættes af kommunalreformkommissionen, afgive en udtalelse om, hvorvidt kommunalbestyrelsen kan tiltræde de dele af forslaget, der berører den pågældende kommune, samt om, hvorvidt der mellem kommunalbestyrelserne har kunnet tilvejebringes enighed om vilkårene. Kan en kommunalbestyrelse ikke tiltræde forslaget, eller har der ikke kunnet skabes enighed om vilkårene, afgiver kommunalbestyrelsen en begrundet udtalelse om, hvilke ændringer i forslaget der ønskes foretaget, eller på hvilke punkter uenighed om vilkårene foreligger. Samtidig oplyses stemmernes fordeling ved kommunalbestyrelsens afstemning i sagen.

Stk. 3. På grundlag af det materiale, der herefter foreligger, og efter eventuelle forhandlinger med de enkelte kommunalbestyrelser udarbejder kommunalreformkommissionen endelige forslag til de i §§ 2 og 3, jfr. § 7, stk. 2 og 3, nævnte ændringer i kommuneinddelingen og vilkårene herfor. Forslagene skal indsendes til indenrigsministeren senest den 1. april 1969.

§ 9. Ændringer i den kommunale inddeling efter principperne i § 4 skal, bortset fra de i § 7, stk. 2 og 3, nævnte tilfælde, ske efter reglerne i afsnit III i lov om landkommunernes styrelse.

Stk. 2. Kommunalreformkommissionen og amtsrådene skal virke for gennemførelse af de i stk. 1 nævnte ændringer, herunder yde bistand i fornødent omfang til kommunalbestyrelserne under deres forhandlinger.

§ 10. Kommunalreformkommissionen overtager de beføjelser, der er tillagt indlemmelsesnævnet ved lov om landkommunernes styrelse.

§ 11. Offentlige myndigheder skal efter anmodning fra kommunalreformkommissionen tilvejebringe og meddele de oplysninger, der er nødvendige for kommissionens virksomhed. Enhver kommunalbestyrelse skal efter anmodning lade sig repræsentere ved kommissionens møder. Repræsentanter for vælgerne er berettiget til at give møde for kommissionen efter dennes nærmere bestemmelse.

Stk. 2. Kommunalreformkommissionen kan kræve, at der foretages afstemning i en kommune eller en del af denne om kommissionens forslag.

§ 12. Kommunalreformkommissionens indstillinger i henhold til § 8, stk. 3, skal være vedtaget af et flertal af kommissionens medlemmer. Mindretal i kommissionen kan afgive begrundet særvotum.

§ 13. Indenrigsministeren bemyndiges til at gennemføre kommunalreformkommissionens endelige forslag. Kan indenrigsministeren ikke tiltræde et af kommissionen fremsat forslag, tilbagesender han sagen til fornyet behandling i kommissionen.

§ 14. Ændringer i den kommunale inddeling skal finde sted fra en 1. april at regne, med mindre kommunalreformkommissionen efter indstilling fra kommunalbestyrelserne anbefaler en anden ikrafttrædelsesdato.

III.

De nærmere vilkår for revisionen af den kommunale inddeling.

§ 15. I de vilkår, der fastsættes i forbindelse med en ændring af den kommunale inddeling efter §§ 2 og 3, jfr. § 7, stk. 2 og 3, træffes der bestemmelse om ordningen af de kommunale forhold, der berøres af omlægningen, herunder om skatteligningen, den økonomiske afregning samt eventuelt om udredelse af erstatning, om nyvalg til kommunalbestyrelsen og dennes medlemstal samt i det hele om sådanne kommunale

anliggender, som det må anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at sikre tilrettelagt, inden ændringen i den kommunale inddeling gennemføres.

§ 16. Foreligger der væsentlige forskelle med hensyn til den hidtidige beskatningsform i de kommuner eller dele af kommuner, der indgår i en nydannet kommune, eller har disse kommuner en væsentlig forskellig økonomisk stilling, kan der i ganske særlige tilfælde fastsættes overgangsregler for den kommunale ejendomsbeskatning og de personlige skatter til kommunen. Overgangsregler må højst gælde i 4 år. Overgangsreglerne for de personlige skatter kan begrænses til at omfatte personer, der på sammenlægningstidspunktet har bopæl i et bestemt område, eller i et nærmere fastsat tidsrum forud har haft bopæl i dette.

§ 17. Såfremt en ændring af kommuneinddelingen medfører en afgørende forringelse af en kommunes økonomi, kan der under ganske særlige omstændigheder tillægges kommunen en passende erstatning, der udredes af den eller de kommuner, der opnår en fordel ved ændringen i kommuneinddelingen. Erstatning kan helt eller delvis bestå i overtagelse af kommunale forpligtelser.

§ 18. Medfører en ændring af den kommunale inddeling, at et område henføres under andre forskrifter i henhold til sundhedslovgivningen, bygningslovgivningen etc., kan det i vilkårene bestemmes, at disse regler først skal gælde for området efter udløbet af et tidsrum, der ikke må overstige 15 år.

§ 19. I vilkårene kan foretages sådanne afvigelser fra gældende love og bestemmelser m. v., som begrundes ved de gennem reformen skabte særlige forhold.

IV.

Særlige bestemmelser.

§ 20. Uanset bestemmelserne i den øvrige lovgivning overtager den nye amtskommune umiddelbart ved sin etablering følgende opgaver og udgifter:

1. Opgaver og udgifter, som ved lov er pålagt amtskommunerne, samt de tilsvarende opgaver og udgifter i købstæderne.
2. Opgaver og udgifter, for hvilke der ved lov er etableret et særligt administrativt eller økonomisk fællesskab mellem amtskommuner og købstæder.

Stk. 2. I tilfælde, hvor amtsråd eller amtsråd og byråd i henhold til lov skal udpege medlemmer af særlige udvalg m. v., foretages valget af de nye amtsråd.

Stk. 3. I tvivlstilfælde afgør indenrigsministeren, om en opgave eller udgift skal anses for overtaget af den nye amtskommune, samt i hvilket omfang repræsentationsretten i henhold til stk. 2 er overført til det nye amtsråd.

§ 21. I forbindelse med en omlægning af den kommunale inddeling efter §§ 2 og 3, jfr. § 7, stk. 2 og 3, kan indenrigsministeren efter indstilling fra kommunalreformkommissionen ophæve et bestående fællesskab mellem to eller flere kommuner og fastsætte vilkårene herfor.

§ 22. Ændringer i den kommunale inddeling efter §§ 2 og 3, jfr. § 7, stk. 2 og 3, medfører ingen ændring i områderne for kredit- og hypotekforeningernes og brandforsikringsselskabernes virksomhed.

§ 23. Uanset bestemmelserne i denne lov bevarer de hidtidige købstæder købstadnavnet.

§ 24. Såfremt der i henhold til § 11, stk. 2, foretages afstemning blandt de kommunale vælgere i en kommune eller inden for et nærmere bestemt område, skal dette ske efter de for kommunale valg gældende regler.

§ 25. Loven gælder ikke for Københavns og Frederiksberg kommuner, Københavns amtskommune, Færøerne eller Grønland.

Stk. 2. Der kan dog foretages mindre grænsereguleringer mellem Københavns amtskommune og tilstødende amtskommuner.

Bemærkninger til lovforslaget.

Den 18. december 1958 nedsatte indenrigsministeriet en kommission, kommunallovskommissionen, der fik til opgave at udarbejde forslag til en ny lovgivning om kommunernes styrelse samt overveje mulighederne for at tilvejebringe en mere hensigtsmæssig kommuneinddeling. Kommunallovskommissionen afgav betænkning i maj 1966. Der er i betænkningen foretaget en udførlig gennemgang af kommissionens arbejde med inddelingsproblemerne, og nærværende lovforslag svarer — med visse redaktionelle ændringer — til det udkast til forslag til lov om revision af den kommunale inddeling, der som bilag I er optaget i kommissionens betænkning.

Som det fremgår af betænkningen, har kommunallovskommissionen til brug for overvejelserne om et forslag til en ændret kommuneinddeling tilvejebragt et grundlæggende materiale, der med hovedvægten lagt i konkrete undersøgelser har søgt at belyse de administrative og økonomiske konsekvenser af den nuværende inddeling.

Selv om de enkelte kommunegrupperes inddelingsproblemer har deres rod i samme forhold eller i hvert fald i beslægtede udviklingstendenser, har

de af kommunallovskommissionen iværksatte undersøgelser af principielle grunde været opdelt efter de enkelte kommunegrupperes forhold. De sognekommunale inddelingsproblemer er således blevet belyst i undersøgelser omfattende sognekommuner i Præstø, Randers og Ribe amter — som senere blev suppleret med en mere generel undersøgelse af forholdene i Holbæk amt — medens købstædernes problemer eller købstad-forstadsproblemet blev analyseret på grundlag af forholdene i Vejle byområde. Købstædernes og amtskommunernes indbyrdes forhold — de sekundærkommunale problemer — blev indgående belyst i den særlige „Fynsundersøgelse“.

I forbindelse med disse undersøgelser er der opstillet principielle forslag til en ændret kommuneinddeling. Disse skitseforslag og de principper, der har ligget til grund for forslagene, har været genstand for drøftelser i kommissionen og er — takket være undersøgelsernes offentlighed — tillige indgået i den offentlige debat. Der har fra kommunal side været vist betydelig interesse for disse undersøgelser og de ledsagende skitseforslag, og på initiativ af lokale sognerådsforeninger, amtsråd og

byråd er der iværksat tilsvarende undersøgelser i det øvrige land med det hovedformål at tilvejebringe et grundlag for ved forhandlinger kommunerne imellem at nå frem til en ny kommuneinddeling.

Der har allerede på grundlag af de foreliggende amtsundersøgelser fundet et stort antal kommunesammenlægninger sted på rent frivilligt grundlag. I perioden 1. april 1962 til 1. april 1965 blev 70 kommuner sammenlagt til 27 nye kommuner, og med virkning fra 1. april 1966 deltog andre 328 kommuner i sammenlægninger. I alt er 398 kommuner blevet sammenlagt til 118 nye kommuner, og kommunernes antal er således reduceret med 280 kommuner. Blandt de 398 kommuner er 27 købstæder og 1 flække, medens resten er sognekommuner.

Det har været overordentligt værdifuldt for kommunallovskommissionens overvejelser vedrørende de principielle retningslinjer for en ny kommuneinddeling, at der gennem det konkrete arbejde med inddelingsproblemerne har kunnet indhøstes praktiske erfaringer, og kommunernes stilling til inddelingsproblemerne har været af betydning ikke alene for den nærmere udformning og målsætningen for en inddelingsreform, men også for spørgsmålet om den fremgangsmåde, der bør søges anvendt med henblik på virkeliggørelsen af en kommunalreform.

Der er fra alle sider vist interesse for at fremme arbejdet med de frivillige kommunesammenlægninger for dermed at bane vejen for en frivillig tilslutning til en ny kommuneinddeling, og der er grund til at tro, at det ved en fortsættelse af det arbejde, der er sat i gang, skulle være muligt at skabe grundlag for endnu en del kommunesammenlægninger, særlig af sognekommuner indbyrdes. Det kan således nævnes, at der allerede nu i en del kommuner er truffet bestemmelse om gennemførelse af kommunesammenlægning pr. 1. april 1967 eller senere. Men uanset det store antal frivillige kommunesammenlægninger kan man ikke regne med, at en egentlig kommunalreform, hvorved samtlige kommunegrupper problemer løses, vil kunne gennemføres ad frivillighedens vej på det i dag gældende lovgrundlag.

De gældende regler om ændringer i landets kommunale inddeling, der er optaget i landkommunallovens kap. III, kan således ikke skabe grundlag for en rationel løsning af samtlige kommuneinddelingsproblemer i harmoni med de i „Fyns-undersøgelsen“ skitserede retningslinjer for etablering af nye amtskommuner omfattende såvel sognekommunerne som købstæder m. v. Der er ganske vist ved lov nr. 210 af 4. juni 1965 om ændringer i landkommunalloven skabt mulighed

for, at der ved sammenlægning af en købstadkommune med en eller flere sognekommuner kan etableres kommuner, der ligesom Marstal handelsplads hører til amtskommunen, men som i styrelsesmæssig og visse andre henseender indtager en stilling, der svarer til købstædernes. Denne særlige „Marstalstatus“ er dog alene tænkt som en midlertidig løsning, der skal gælde, indtil der i forbindelse med en samlet kommunalreform kan gennemføres ensartede regler for styrelsen og tilsynet med landets kommuner.

Ikke alle købstæder — og omegnskommuner — er imidlertid rede til, før retningslinjerne for den nye kommunestruktur er afklaret, at søge sammenlægning på „Marstal-vilkår“. De fleste større omegnskommuner ønsker at afvente folketingets principielle stillingtagen til spørgsmålet om samling af de administrativt delte bysamfund, og for købstædernes vedkommende er en tilslutning til amtskommunen netop afhængig af, at købstadkommunen samtidig får løst alle eller i hvert fald de væsentligste forstadsproblemer.

Landkommunalloven åbner endvidere mulighed for at sammenlægge sognekommuner med købstæder efter den traditionelle metode, nemlig ved sognekommunens indlemmelse i købstaden, men sådanne indlemmelser betyder — ud over afvigelsen fra principperne i „Fyns-undersøgelsen“ — en meget uheldig forringelse af amtskommunernes befolkningsgrundlag og skattegrundlag. Det er derfor forstæeligt, at sammenlægninger på disse vilkår møder voksende modstand i amtskommunerne og fremkalder et ønske om, at fremtidige løsninger af købstadbyernes inddelingsproblemer kun finder sted, for så vidt der samtidig tages stilling til købstædernes og amtskommunernes indbyrdes forhold.

Der kan i den kommende tid forudses vanskeligheder med at få løst kommuneinddelingsproblemerne omkring mange købstæder og endog vanskeligheder ved at imødekomme den interesse, der kan spores hos en del omegnskommuner for en sammenslutning med købstaden. Denne interesse har været særlig udpræget i de tyndere befolkede omegnskommuner, der står over for en kommende byudvikling med deraf følgende betydelige investeringsbehov, men interessen for en sammenlægning med købstaden skyldes også en erkendelse af, at en kommunesammenlægning alligevel skal finde sted, og at en sammenslutning med købstaden — hvortil de befolkningsmæssige og erhvervmæssige kontakter er knyttet — må anses for mere formålstjenlig end en sammenlægning til anden side. Det ville være af stor værdi at få banet vejen for sådanne sammenlægninger, fordi en løsning specielt

af de hastigt voksende købstadbyers forhold presser sig mere og mere på.

Problemer med fremskaffelsen af de fornødne industri- og erhvervsarealer, som nærmere er belyst i „Vejle-undersøgelsen“, melder sig for et stadigt stigende antal bysamfund. Hvis den udbygning af industrien i provinsen, som har præget udviklingen i de senere år, skal fortsætte i samme takt, er det et spørgsmål, hvor længe det — af hensyn til arealerhvervelser, planlægning og tilrettelæggelse af de kommunale opgaver i det hele taget — kan anses for forsvarligt at udsætte en løsning af inddelingsproblemerne omkring købstæderne. Disse problemer er uddybet i den af Den danske Købstadforening i 1965 offentliggjorte undersøgelse „Købstadkommunernes fremtidige grænser“. Det er imidlertid ikke alene købstadbyerne, der er udsat for disse udviklingsproblemer; beslægtede problemer foreligger for en række sognekommunale bysamfund, der er opdelt i kommunal henseende. I 9 tilfælde har sådanne bysamfund fået inddelingsproblemerne løst ved de i de sidste par år gennemførte ændringer i den kommunale inddeling; men der foreligger endnu uløste problemer for 18 sognekommunale bysamfund.

Det nugældende lovgrundlag gør det heller ikke muligt på frivilligt grundlag at løse de problemer, der knytter sig til den nuværende amtskommunale inddeling. Ganske vist er i alt 9 købstæder og 1 flække pr. 1. april 1966 indgået i amtskommunerne, idet disse købstæder m. v. i forbindelse med en kommunesammenlægning er overgået til den såkaldte „Marstal-status“, men samtidig er — med de i de seneste år stedfundne indlemmelser — i alt 21 sognekommuner blevet unddraget den amtskommunale beskatning ved indlemmelse i købstæder. Selv om endnu flere, navnlig mindre købstæder, efterhånden vil gå over til „Marstal-status“, vil dette dog ikke i væsentlig grad påvirke amtskommunernes struktur. Kun ved de store købstæders indtræden i det amtskommunale fællesskab vil amtskommunernes struktur på afgørende måde kunne ændres, men det forudsætter som før nævnt i reglen en samtidig sammenlægning af forstadskommunerne med købstaden.

Ej heller har det ad frivillighedens vej været muligt i nævneværdigt omfang at regulere amtskommunegrænserne i tilfælde, hvor disse går på tværs af de befolknings- og erhvervs-mæssige forhold på stedet. Selv i tilfælde, hvor der lokalt har været enighed om en sognekommunal sammenlægning på tværs af amtsgrænserne, har en sådan sammenlægning med samtidig regulering af amtskommunegrænserne været overordentlig vanskelig

at få gennemført, og i et par tilfælde har amtsrådet modsat sig sådanne sognekommunale sammenlægninger, fordi amtsrådene har været betænkelige ved at afstå en sognekommune til en nabo-amtskommune af frygt for, at dette ville indebære en svækkelse af amtskommunens i forvejen ofte vigende befolknings- og skattegrundlag. Der har i det hidtidige arbejde kun i 5 tilfælde kunnet gennemføres en regulering af amtskommunegrænserne — bortset fra grænserne i forhold til købstæderne — uagtet der praktisk taget i samtlige amter foreligger et behov for en regulering af disse grænser, ikke blot i tilfælde, hvor dette er nødvendigt af hensyn til den sognekommunale inddeling, men også i øvrigt af hensyn til en fornuftig tilrettelæggelse af de amtskommunale opgaver.

Man kan således — alt taget i betragtning — sige, at det ad frivillighedens vej har været og sikkert fortsat vil være muligt at løse en del inddelingsproblemer, men at de største og mest presserende problemer ikke lader sig løse på denne måde, men kræver en helhedsløsning, som kun et nyt lovgrundlag kan give basis for.

Da samtlige ovennævnte problemer til en vis grad er indbyrdes sammenhængende, ville det måske umiddelbart forekomme naturligt, at de blev løst under ét. Dette måtte imidlertid forudsætte — såfremt en reform skal kunne gennemføres inden for en nogenlunde rimelig tid — at der blev åbnet mulighed for generelt at gennemføre kommunesammenlægninger og grænserreguleringer i overensstemmelse med visse ved lov fastsatte principper, også i tilfælde, hvor man lokalt for tiden modsætter sig en omlægning af den kommunale inddeling.

Et så vidtgående forslag er dog ikke stillet, bl. a. fordi det kan påregnes, at det ad frivillighedens vej vil være muligt at løse store dele af de problemer, der knytter sig til den sognekommunale inddeling. Nærværende forslag tager derfor alene sigte på en snarlig, generel løsning af problemerne i forbindelse med amtskommunernes geografiske afgrænsning, herunder købstædernes stilling i forhold til amtskommunen, samt byernes primærkommunale inddelingsproblemer, medens de øvrige problemer indtil videre principielt forudsættes løst ad frivillighedens vej.

Ud over de meget betydelige fordele af økonomisk-administrativ art, der knytter sig til en snarlig løsning af de amtskommunale problemer og byernes inddelingsproblemer, må en afklaring på disse områder antages at ville virke befordrende på frivillige sammenlægninger af sognekommuner. I amtskommunernes grænseområder og i områder i nærheden

af byerne har bestræbelserne for frivillige kommunesammenlægninger ofte været hæmmet af den uklarehed, der har rådet med hensyn til en fremtidig grænsedragning for amtskommunerne og omkring byerne. Ligger disse grænser fast eller dog så nogenlunde afklaret, er der grund til at formode, at sognerådene vil være mere indstillet på at søge kommunesammenlægning gennemført. Dette forhold taler også for, at det vil være forsvarligt indtil videre at basere de sognekommunale sammenlægninger på frivillighedens princip.

Det er imidlertid fundet ønskeligt, at selve målsætningen for en inddelingsreform i relation til de mange små kommuner optages under forslagens fastlæggelse af de generelle principper for en samlet kommunalreform. Begrundelsen herfor er, at det i visse situationer i forbindelse med en grænseregulering omkring byerne skønnes nødvendigt til lige at sikre, at kommunerne i henseende til størrelse og struktur opfylder visse minimumskrav, jfr. herved bemærkningerne til § 7. Hertil kommer, at det i det hele må anses for at være af stor betydning for det videre arbejde med henblik på frivillige kommunesammenlægninger, at der fra lovgivningsmagtens side foreligger en stillingtagen til, hvilke retningslinjer der ønskes lagt til grund på dette område.

De principper, der skal danne udgangspunkt for gennemførelsen af kommunalreformen, er indeholdt i forslagens *afsnit I* og følger nøje de hovedprincipper, der er resultatet af de foran omtalte undersøgelser. Efter disse undersøgelser — der som nævnt allerede er accepteret som grundlag for det frivillige arbejde med en ændring af den kommunale inddeling — bør den fremtidige kommuneinddeling bygges op omkring følgende tre hovedsynspunkter:

1. Nye amtskommuner omfattende såvel sognekommuner som købstadkommuner m. v. bør etableres, og amtskommunernes grænser i fornødent omfang reguleres.
2. Byernes grænser skal reguleres, således at befolknings- og erhvervsmæssigt samørende bysamfund normalt kommer til at udgøre én kommune.
3. Skabelsen af større og mere bærekraftige kommuner.

Disse hovedprincipper — der er mere detaljeret udformet i afsnittets enkelte paragraffer — er fastlagt ud fra den betragtning, at kommuner, der på denne måde får en størrelse, som passer til de kommunale opgaver, og en afgrænsning, der harmonerer med den faktiske befolknings- og erhvervsmæssige udvikling, i langt højere grad end de nu-

værende kommuner vil være egnede til en hensigtsmæssig og mere selvstændig forvaltning af de lokale opgaver. Lokale enheder af denne karakter skulle dermed åbne mulighed for en stabilisering og en styrkelse af det kommunale selvstyre.

I *afsnit II* indeholdes bestemmelser om den fremgangsmåde, der skal benyttes med henblik på kommunalreformens gennemførelse. Til at forestå arbejdet med udarbejdelsen af forslag til afgrænsning af de nye amtskommuner samt regulering af den kommunale inddeling omkring byerne foreslås der nedsat en særlig kommunalreformkommission, der får hele landet som virkeområde.

Kommunalreformkommissionen skal efter forslaget sammensættes af en af indenrigsministeren beskikket formand samt 10 andre medlemmer, hvoraf 4 vælges af folketinget og 6 beskikkes af indenrigsministeren — heraf 2 efter indstilling fra Den danske Købstadforening og 3 efter indstilling fra henholdsvis De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark, Amtsrådsforeningen i Danmark og foreningen Bymæssige Kommuner.

Kommunalreformkommissionen skal for nærmere afgrænsede områder foretage en samlet undersøgelse af de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forhold, samarbejdet mellem kommunerne og behovet for et udvidet samarbejde, og på grundlag heraf skal kommissionen udarbejde foreløbige forslag til afgrænsning af de nye amtskommuner samt regulering af grænserne omkring de byer, hvor kommunegrænser adskiller et samlet bysamfund eller dettes udviklingsområde.

Det foreløbige forslag skal derefter forelægges de pågældende kommunalbestyrelser, idet kommunalbestyrelserne samtidig opfordres til ved forhandling at nå til enighed om den nærmere udformning af forslaget og vilkårene. Kommunalreformkommissionen skal i fornødent omfang bistå kommunalbestyrelserne under disse forhandlinger, idet der i det hele lægges vægt på, at kommunalreformen i videst muligt omfang gennemføres med lokal tilslutning.

Såfremt der herigennem opnås enighed mellem alle parter om forslag til etablering af nye amtskommuner og grænseregulering omkring de nævnte byer, indstiller kommissionen over for indenrigsministeren, at forslaget gennemføres. Er det derimod ikke muligt at tilvejebringe sådan enighed, skal kommissionen på grundlag af det materiale, der er fremskaffet, og de synspunkter, der er anført, udarbejde endeligt forslag til nye amtskommuner og grænseregulering omkring de pågældende byer.

Indenrigsministeren er efter forslaget bemyndiget til at gennemføre de af kommunalreformkommissio-

nen indstillede endelige forslag. Kan ministeren ikke tiltræde forslaget, skal sagen tilbagesendes til fornyet behandling i kommissionen.

Forslaget tilsigter, at kommunalreformen, for så vidt angår etableringen af de nye amtskommuner og grænsereguleringer omkring bysamfundene, skal være gennemført i sin helhed pr. 1. april 1970. Der er dog efter forslaget intet til hinder for, at nye amtskommuner etableres før den 1. april 1970, såfremt der lokalt måtte være ønske herom. Det er ikke udelukket, at der visse steder i landet vil være et ønske om en forlods gennemførelse af reformen, når selve principperne og tidsfristen for den samlede reform er lagt fast. Det vil dog være en forudsætning for etablering af nye amtskommuner før den 1. april 1970, at der — forinden eller samtidig — sker en regulering af købstædernes grænser inden for det pågældende område.

For så vidt angår sammenlægning af sognekommuner forudsætter forslaget som nævnt, at frivillighedsprincippet indtil videre lægges til grund, d. v. s. at sådan sammenlægning kræver tilslutning fra saantlige sogneråd, ligesom amtsrådets godkendelse skal foreligge. Kommunalreformkommissionen og vedkommende amtsråd skal i fornødent omfang yde kommunerne bistand under deres forhandlinger, ligesom kommunalreformkommissionen efter forslaget skal overtage de beføjelser, der efter de gældende regler i landkommunalloven er tillagt indlemmelsesnævnet.

I forslagets *afsnit III* er optaget bestemmelser vedrørende de vilkår, der i de konkrete tilfælde skal gælde i forbindelse med de nye amtskommuners etablering og grænsereguleringen omkring byerne. I disse vilkår træffes der nærmere bestemmelse om ordningen af de kommunale forhold, der berøres af omlægningen, herunder om skatteligningen, den økonomiske afregning samt eventuelt om udredelse af erstatning, om nyvalg til kommunalbestyrelsen og dennes medlemsantal samt i det hele om sådanne kommunale anliggender, som det må anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at sikre tilrettelagt, inden ændringen i den kommunale inddeling gennemføres. I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser vil disse problemer blive nærmere kommenteret, men det kan her anføres, at det bør være udgangspunktet for fastsættelsen af disse vilkår, at forskellighederne i de nuværende kommuners struktur og økonomi kun i undtagelsestilfælde bør medføre overgangsregler, som resulterer i en forskelsbehandling af enkelte områder i de nydannede kommuner, og erstatningsudredelser kommunerne imellem bør begrænses til de tilfælde, hvor den nye kommuneinddeling medfører en afgørende forringel-

se af en kommunes økonomi, og hvor ganske særlige omstændigheder foreligger.

Med hensyn til de nye amtskommuners opgaver bygger forslaget på den forudsætning, at de nye amtskommuner i første omgang alene skal overtage de opgaver, som de nuværende amtskommuner ifølge lovgivningen administrerer, eventuelt i et fællesskab med købstæderne, samt de tilsvarende købstadkommunale opgaver. Herudover vil der i vilkårene kunne træffes bestemmelse om, at de nye amtskommuner skal overtage sådanne opgaver, som amtskommunerne rent faktisk tager sig af — og tilsvarende købstadopgaver — medens spørgsmålet om en eventuel udbygning af amtskommunernes virksomhed må overlades til en kommende lovgivning og de nye amtsråds beslutning.

Bemærkninger til de enkelte paragraffer.

Til § 1.

De i denne paragraf indeholdte principper er nærmere uddybet i §§ 2-4, hvorfor der henvises til bemærkningerne til disse paragraffer.

Til § 2.

Efter forslaget skal de nye amtskommuner i princippet dække et område, der svarer til de nuværende amter, og kommer således til at omfatte ikke blot sognekommunerne og kommuner med „Marstalstatus“, men også købstadkommuner samt flækker. Tre amter er i dag opdelt i hver to amtsråds kredse — nemlig Københavns, Odense og Aabenraa-Sønderborg amter — men bortset fra Københavns amt, jfr. § 25, foreslås det, at disse amter kun skal udgøre én amtskommune.

Den befolkningsmæssige og erhvervsmæssige udvikling er i vidt omfang foregået på tværs af de nuværende amtsgrænser, og en regulering af amtskommunernes grænser er afgørende nødvendig. I visse tilfælde vil en sådan regulering være påkrævet, alene fordi der efter principperne i §§ 3 og 4 bør finde en sammenlægning sted af kommuner hørende til forskellige amter; i andre tilfælde taler også hensynet til en fornuftig tilrettelæggelse af de amtskommunale opgaver for en grænseregulering. Der er grund til at tro, at behovet for en regulering af amtskommunegrænserne vil vokse, hvis de nye amtskommuner i fremtiden i højere grad skal løse lokale fællesopgaver.

En regulering af amtskommunernes grænser vil i ganske særlige tilfælde kunne tænkes at blive af så omfattende karakter, at konsekvensen må være, at en amtskommune helt nedlægges. Dette er der åbnet mulighed for i *stk. 3*, der ligeledes giver

F. t. 1. om revision af den kommunale inddeling.

adgang til i ganske særlige tilfælde at sammenlægge to eller flere amter til én amtskommune.

Til § 3.

Bestemmelsen fastslår, at den kommunale inddeling omkring byerne skal tilrettelægges således, at et samørende bysamfund normalt kommer til at ligge i samme kommune. Det kan i praksis undertiden være vanskeligt at afgøre, hvorvidt en bymæssig bebyggelse i en anden kommune må anses for en samørende del af bysamfundet eller skal betragtes som en selvstændig bymæssig bebyggelse. Vanskelighederne viser sig navnlig i tilfælde, hvor den bymæssige bebyggelse ikke er sammenvokset med moderbyen, men ligger adskilt fra denne, f. eks. ved skov eller vand. Der er derfor i *stk. 1* søgt angivet, hvilke kriterier der skal lægges til grund for afgørelsen af, om der i konkrete tilfælde er tale om samørende bysamfund.

Ved formuleringen af bestemmelserne i *stk. 1* om, at et samlet bysamfund normalt bør udgøre én kommune, har det været tanken at fremhæve, at dette princip som den altovervejende hovedregel bør lægges til grund for den fremtidige kommuneinddeling, men der er samtidig åbnet mulighed for at fravige princippet, hvor ganske særlige omstændigheder taler derfor. For enkelte, fuldt udbyggede eller så godt som udbyggede forstadskommuner har hensynet til den fremtidige udvikling af bysamfundet ikke samme vægt, hvis der på anden måde kan sikres moderbyen en tilfredsstillende udvikling inden for kommunens område. I sådanne tilfælde vil kommunalreformkommissionen og indenrigsministeren kunne fravige princippet om, at et samlet bysamfund kun bør udgøre én kommune.

Det må i øvrigt være magtpåliggende at undgå, at en del byer igen om nogle år vil komme i den situation, at de administrativt er opdelt i flere kommuner, og det er derfor i *stk. 2* foreslået, at der bør tillægges de enkelte bykommuner sådanne arealer, at der sikres byen mulighed for en hensigtsmæssig byudvikling inden for kommunens grænser. Kravet herom kan ikke altid siges at være opfyldt, blot fordi der inden for en bykommune findes betydelige, ubebyggede arealer, som i givet fald vil kunne inddrages til bebyggelse. Det afgørende må være, i hvilken retning udviklingen rent faktisk går, eller i hvilken retning det ud fra byplanmæssige synspunkter må være rigtigt at lede udviklingen.

Medens det for så vidt angår sammenlægning af mindre kommuner i henhold til § 4 er opstillet som hovedregel, at der skal finde totalsammenlægning sted, og at deling af kommuner kun kan ske, hvor

særlige forhold gør sig gældende, har man ikke ment det rigtigt i tilfælde af grænserregulering omkring byerne at foreslå en tilsvarende forhåndsformodning for totalsammenlægning. Hvor det ikke af hensyn til bysamfundets udvikling er nødvendigt at gennemføre en totalsammenlægning, må den resterende del af sognekommunen have mulighed for at blive sammenlagt med andre sognekommuner, og en deling af en omegnskommune vil undertiden være ønskelig for at sikre en rationel kommuneinddeling i oplandet, jfr. herved bemærkningerne til § 7.

Til § 4.

Bestemmelserne i denne paragraf om kommunernes størrelse, afgrænsning m. v. finder anvendelse ikke alene på sognkommuner, men også på de købstadkommuner, flækkekommuner m. v., der for at opnå en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af de kommunale opgaver har et tilsvarende behov for en sammenlægning med andre kommuner.

Det primære indhold i kommunalforvaltningen er fællesskabet om løsningen af de lokale offentlige opgaver, og den kommunale inddeling må derfor, jfr. *stk. 1*, tilrettelægges således, at den afgiver et hensigtsmæssigt grundlag for disse opgavers løsning.

Lovforslaget angiver ikke nogen bestemt mindstestørrelse for kommunerne, da forholdene vil variere meget fra område til område. I de foreliggende amtsundersøgelser med tilhørende skitser til ny kommuneinddeling, der er udarbejdet landet over, er det på basis af en samlet vurdering af de typiske primærkommunale opgaver tilstræbt, at kommunerne normalt får en befolkning på mindst 5-6.000 indbyggere. Der er intet til hinder for, at der etableres større kommuner, hvor forholdene taler derfor. Dette vil ofte blive resultatet i områder, hvor der findes en vis bymæssig bebyggelse, som er det naturlige centrum for en større befolkningskreds, medens det omvendt i tyndt befolkede egne med ringe bymæssig bebyggelse efter omstændighederne kan blive vanskeligt at nå op på det ønskede befolkningsgrundlag. Man må dog her være opmærksom på, at der i sådanne områder antagelig må forventes en befolkningsnedgang, og kommuner, hvor befolkningstallet kan forventes at blive mindre end 3-4.000 indbyggere, bør høre til de absolutte undtagelser.

Ved afgrænsningen af de enkelte kommuners område bør der lægges vægt på de naturlige geografiske grænser, den befolknings- og erhvervsmæssige kontakt mellem de enkelte områder, det allerede etablerede samarbejde mellem kommunerne eller dele af kommuner, den forventede befolkningsmæssige udvikling, de trafikale forbindelseslinier m. v. Det

er i det hele vigtigt, at der inden for de nye kommuner kommer til at foreligge de fornødne betingelser for at skabe den fællesinteresse og indre samhörighed, som er selve grundlaget for kommunistyret.

I visse tilfælde vil en hensyntagen til disse forhold føre til en deling af bestående sognekommuner, således at de enkelte dele sammenlægges med forskellige nabokommuner. Da der imidlertid inden for de bestående kommuner i reglen består et fællesskab, som det må være af interesse at bevare, er det i *stk. 2* foreslået, at deling af en kommune kun skal finde sted, hvor særlige forhold foreligger. Som eksempel på tilfælde, hvor en deling vil kunne komme på tale, kan nævnes, at en del af en sognekommune er adskilt fra den øvrige del af kommunen ved en skovstrækning, eller at en del af en kommune føler sig knyttet til et bysamfund — uden dog at udgøre en del af byen, jfr. § 3 — medens den øvrige del af kommunen har kontakter til anden side. Til vejledning for afgørelsen af spørgsmålet om deling af en kommune fremfor totalsammenlægning vil det ofte være naturligt at søge orientering om befolkningens ønsker.

Til §§ 5-6.

Kommunalreformkommissionen skal udarbejde forslag til etablering og afgrænsning af de nye amtskommuner og revision af den kommunale inddeling omkring byerne samt i øvrigt bistå kommunerne under deres forhandlinger om kommunesammenlægning.

På grund af den landsinteresse, der knytter sig til gennemførelsen af en kommunalreform, er det foreslået, at 4 af de 11 medlemmer af kommunalreformkommissionen skal vælges af folketinget. Dette er i overensstemmelse med en af et flertal inden for kommunallovskommissionen afgivet indstilling; fra repræsentanter for de i kommunallovskommissionen repræsenterede politiske partier er der givet udtryk for betænkeligheder ved at inddrage folketingets medlemmer i dette arbejde, og der er taget visse forbehold over for den foreslåede folketingsrepræsentation.

For så vidt angår de kommunale organisationers repræsentation i kommunalreformkommissionen, tilsigter forslaget at skabe en rimelig balance mellem de købstadkommunale og landkommunale repræsentanter. Den danske Købstadforening skal efter forslaget have adgang til at indstille to medlemmer af kommissionen, medens de øvrige tre kommunale organisationer skal have hver en repræsentant. Amtsrådsforeningen har forbeholdt sig at rejse

spørgsmål om en eventuel udvidelse af foreningens repræsentation.

Til § 7.

Det forudsættes, at kommissionen tager større områder op til samlet undersøgelse med henblik på den amtskommunale inddeling, og at der i forbindelse hermed foretages en undersøgelse af de enkelte byers inddelingsproblemer. For så vidt angår afgrænsningen af amtskommunerne vil undersøgelsen i enkelte tilfælde måske kunne begrænses til visse grænseproblemer.

Der foreligger ikke på forhånd et samlet materiale, der vil kunne lægges til grund ved udarbejdelsen af forslag til afgrænsning af amtskommunerne. Vel er der i en del af de foreliggende amtsundersøgelser vedrørende den sognekommunale inddeling peget på visse grænseproblemer, men det drejer sig da udelukkende om tilfælde, hvor det vil være nødvendigt at foretage en sammenlægning af sognekommuner på tværs af amtsgrænserne, medens andre grænseproblemer ikke er behandlet. Kommissionen må derfor selv tilvejebringe det materiale, der er nødvendigt til forslagene udarbejdelse.

For så vidt angår grænsereguleringen omkring byerne foreligger der i forvejen et vist materiale, som vil kunne indgå i overvejelserne, herunder navnlig de tidligere udarbejdede amtsundersøgelser samt den af Den danske Købstadforening i 1965 udarbejdede undersøgelse „Købstadkommunernes fremtidige grænser“.

Medens sidstnævnte materiale omfatter samtlige købstæder, er dette ikke tilfældet, for så vidt angår amtsundersøgelserne; visse af amtsundersøgelserne har holdt den kommunale inddeling omkring de største købstadbyer uden for skitseforslaget, men selv hvor der er skitseret en grænseregulering omkring købstæderne, er der i reglen kun tale om en grov angivelse af mulige ændringer, hvis nærmere fastsættelse må bero på yderligere undersøgelser.

De foreløbige forslag til afgrænsning af de nye amtskommuner samt regulering af byernes grænser skal udarbejdes på grundlag af de i §§ 2 og 3 fastsatte principper. Dog vil der i enkelte tilfælde være at tage hensyn også til principperne i § 4 for kommunernes normale mindstestørrelse m. v. Dette gælder først og fremmest i tilfælde, hvor der skal ske en grænseregulering omkring en by, og hvor en anvendelse af principperne i § 3 ikke vil bringe kommunen op på den størrelse, som efter § 4 bør tilstræbes. I sådanne tilfælde vil kommissionens forslag i henhold til *stk. 2* kunne omfatte en videregående sammenlægning, end § 3 isoleret betragtet fører til. Det samme gælder i tilfælde, hvor en

grænseregulering efter principperne i § 3 ville afskære sognekommuner i det nærmeste opland fra at gennemføre en kommunesammenlægning, hvorved de når op på en hensigtsmæssig størrelse; i sådanne tilfælde vil det foreløbige forslag af hensyn til vedkommende sognekommuner også kunne angive en sammenlægning af disse kommuner med bykommunen.

Efter *stk. 3* skal der i tilfælde, hvor der foreslås en sammenlægning af en del af en sognekommune med en anden kommune, tillige tages stilling til, om den resterende del af kommunen — eventuelt foreløbig — vil kunne opretholdes som selvstændig kommune eller skal sammenlægges med en eller flere andre kommuner. Tilsvarende regler skal efter forslaget finde anvendelse i tilfælde, hvor det i forbindelse med en regulering af amtskommunegrænserne findes rimeligt at dele en sognekommune. Ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en del — eller de enkelte dele — af en kommune bør sammenlægges med andre kommuner, skal principperne i § 4 så vidt muligt tilgodeses. Dette indebærer ikke, at en sammenlægning altid skal gennemføres, såfremt kravene efter § 4 ikke er opfyldt. Har f. eks. den resterende del af en kommune en størrelse, der nogenlunde svarer til andre kommuner i området, og vil delingen ikke i nævneværdig grad influere på kommunens struktur, er der næppe grund til umiddelbart at søge den sammenlagt med en eller flere andre kommuner, såfremt der ikke lokalt måtte være tilslutning hertil. Men foreligger der et akut behov for en sådan sammenlægning, skal denne i givet fald kunne gennemføres, selv om de omliggende kommuner ikke måtte være enige heri.

Til § 8.

Det af kommunalreformkommissionen udarbejdede foreløbige forslag skal forelægges kommunalbestyrelserne for de kommuner, der direkte berøres af det, til udtalelse. En kommunalbestyrelse, som ikke kan tiltræde kommissionens forslag, skal afgive en begrundet udtalelse om de ændringer, der ønskes foretaget. En sådan udtalelse kan være af betydning ikke alene for kommissionens videre arbejde med henblik på at tilvejebringe en forligsmæssig ordning, men også — såfremt forligsbestræbelserne strander — for udformningen af det endelige forslag, der skal forelægges indenrigsministeren.

Hvis et mindretal i en kommunalbestyrelse ikke kan tiltræde flertallets indstilling, må mindretallet efter sædvanlig praksis være berettiget til at forlange, at en kort begrundelse for dets standpunkt følger kommunalbestyrelsens erklæring over sagen. I øvrigt vil mindretallet i kraft af principperne i

§ 11, stk. 1, have mulighed for at gøre sine synspunkter gældende over for kommissionen.

Det er i det hele meget vigtigt, at det endelige forslag bygger på en samlet vurdering af fremkomne kommentarer til det foreløbige forslag, og det er i lovforslaget forudsat, at alle, der kan have interesse i den endelige udformning af forslaget, har mulighed for at fremføre deres synspunkter over for kommunalreformkommissionen.

For at sikre, at der gives indenrigsministeren den fornødne tid til at behandle samtlige de fra kommunalreformkommissionen fremkomne forslag, således at kommunalreformen, for så vidt angår amtskommunernes og byernes forhold, vil kunne gennemføres senest den 1. april 1970, har det været nødvendigt at fastsætte, at kommissionens forslag skal være indenrigsministeren i hænde senest den 1. april 1969, jfr. *stk. 3*.

Til § 9.

I *stk. 1* bestemmes, at sammenlægning af eller grænseregulering mellem kommuner med henblik på tilvejebringelse af større og mere bærekraftige kommuner efter principperne i § 4 skal ske efter de gældende regler i landkommunalloven. I denne forbindelse henvises specielt til landkommunallovens § 52, hvorefter sammenlægning mellem to eller flere sognekommuner kan ske, når vedkommende amtsråd giver sit samtykke hertil, og når indenrigsministeren finder, at omstændighederne taler derfor. Endvidere henvises til bestemmelsen i landkommunallovens § 51, hvorefter en grænseregulering mellem sognekommuner forudsætter tilslutning fra amtsrådet og sognerådet i den eller de kommuner, med hvilke sammenlægning sker, ligesom grænseændringen skal være tiltrådt af flertallet af de kommunale vælgere i det område, der skifter kommunalt tilhørsforhold.

Frivillighedsprincippet i § 4 er dog fraveget i tilfælde, hvor der efter principperne i § 3 skal ske regulering af grænserne omkring et bysamfund, men hvor særlige forhold gør en omlægning af indelingen efter § 4 påkrævet, jfr. herved § 7, stk. 2. Endvidere indeholder § 7, stk. 3, en fravigelse af frivillighedsprincippet i tilfælde, hvor en sognekommune skal deles som følge af grænseregulering omkring et bysamfund eller omlægning af de amtskommunale grænser. I sådanne tilfælde vil der kunne træffes bestemmelse om, at en del eller de enkelte dele af en kommune skal sammenlægges med andre kommuner; omliggende kommuner — hvis forhold måske netop har begrundet, at en kommune må deles — kan altså i sådanne tilfælde ikke modsætte sig en kommunesammenlægning.

Til § 10.

I paragraffen er det foreslået, at kommunalreformkommissionen overtager de beføjelser, der er tillagt indlemmelsesnævnet ved landkommunalloven. Man kan næppe påregne, at der, medens arbejdet med kommunalreformen står på, vil komme sager af betydning for indlemmelsesnævnet, da problemerne i almindelighed må søges løst i større sammenhæng. Det kan dog ikke udelukkes, at der kan blive rejst grænseændringssager, som ønskes forlods behandlet efter reglerne i landkommunallovens afsnit III; derfor har man fundet det mest praktisk, at kommunalreformkommissionen overtager indlemmelsesnævnets beføjelser.

Til § 13.

Indenrigsministeren er ifølge forslaget alene befojet til at gennemføre ændringer i den kommunale inddeling i overensstemmelse med kommissionens indstillinger. Kan ministeren ikke tiltræde kommissionens forslag, tilbagesendes sagen til fornyet behandling i kommissionen. Kan der ikke opnås enighed mellem ministeren og kommissionen, må indenrigsministeren træffe bestemmelse om, hvorvidt spørgsmålet skal søges afgjort ved lov.

Til § 15.

Bestemmelsen indeholder en angivelse af de problemer, der erfaringsmæssigt må løses i de vilkår, der i hvert enkelt tilfælde skal gælde for en omlægning af den kommunale inddeling.

Selv om hovedretningslinierne for overgangen til de nye kommuner fastlægges i vilkårene, vil der være en række spørgsmål, hvis løsning ikke kan vilkårsbestemmes, men som nødvendigvis må afgøres, inden reformen træder i kraft. Dette gælder således de nye kommuners første årsoverslag samt de foranstaltninger, der er nødvendige for tilrettelæggelsen af administrationen og — for amts- og købstadkommunernes vedkommende — overførslen af kommunale opgaver. Disse problemer forudsættes normalt løst gennem nedsættelse af fællesudvalg, hvis sammensætning og kompetence i relation til kommunalbestyrelserne reguleres i vilkårene. Denne fremgangsmåde har været anvendt ved de hidtidige frivillige kommunesammenlægninger.

Det har i kommunallovskommissionen været overvejet, hvorvidt der for de nye amtskommuner, hvor overgangsproblemerne kan blive ret betydelige, inden reformens ikrafttræden skal vælges særlige amtsråd ved direkte valg, således at disse råd får kompetencen til at løse overgangsproblemerne. Kommissionen har imidlertid ikke ment at burde stille forslag herom, da det må påregnes, at over-

gangsproblemerne også for amtskommunerne almindeligvis vil kunne løses gennem nedsættelse af fællesudvalg. Hvor denne fremgangsmåde ikke skønnes egnet, vil der i vilkårene kunne træffes bestemmelse om, at der ved direkte valg skal vælges et særligt amtsråd til løsning af disse problemer. Lovbestemmelser herom er derfor ikke skønnet nødvendige.

Til § 16.

Ved bestemmelsens formulering er det tilsigtet at fastslå, at særlige skatteovergangsregler bør være undtagelsen. I de gældende lovregler — jfr. landkommunallovens § 36, stk. 1, sidste punktum, og § 43 — er der mere generelt tillagt indlemmelsesnævnet og indenrigsministeren beføjelse til at fastsætte sådanne overgangsregler. Forslagets § 16 afviger fra disse bestemmelser ved kravet om, at overgangsbestemmelser kun kan fastsættes i ganske særlige tilfælde, hvor der foreligger enten væsentlige afvigelser i den hidtidige beskatningsform, eller hvor kommunerne har væsentlig forskellig økonomisk stilling. Det er endvidere foreslået, at overgangsregler for beskatningen højst må gælde i 4 år. Der er også her tale om en stramning i forhold til gældende lovgivning og praksis, hvor perioden kan udstrækkes op til 15 år, jfr. bl. a. landkommunallovens § 43. Den foreslåede begrænsning i åremålet anses for rimelig i betragtning af den udjævning, der i de senere år er sket mellem beskatningsformerne og beskatningsniveauet i de forskellige kommuner. Ved en relativ kort periode for en eventuel særbeskatning opnås, at de nye kommuner hurtigt kommer til at virke som økonomiske enheder, hvilket er af betydning for skabelsen af en fællesskabsfølelse inden for de nye kommuner, ligesom de administrative ulemper, der er forbundet med sådanne særordninger, begrænses.

Til § 17.

Erstatningsudredelse i forbindelse med ændring af kommuneinddelingen er betinget af, at der sker en afgørende forringelse af en kommunes økonomi, og der iøvrigt foreligger ganske særlige omstændigheder. Erstatningen skal udredes af den eller de kommuner, som opnår fordele ved ændringen i kommuneinddelingen, og ved fastsættelsen af erstatningsbeløbene og betalingsvilkårene må der tages ligeligt hensyn til ulemperne for den tablidende og fordele for den erstatningsforpligtede.

Til § 18.

Bestemmelsen svarer reelt til reglen i landkommunallovens § 45.

Til § 19.

Bestemmelsen svarer til den gældende bestemmelse i landkommunallovens § 36, stk. 1, sidste punktum. I praksis har det i vidt omfang været nødvendigt ved vilkårsfastsættelsen at foretage mindre afvigelser fra gældende love og bestemmelser, uden at dette på nogen måde har givet anledning til ulemper.

Til § 20.

Da en detaljeret opregning af samtlige de opgaver og udgifter, der — som en konsekvens af købstadkommunernes inddragelse i amtskommunen — skal overtages af de nye amtskommuner, næppe er hensigtsmæssig, er der i *stk. 1* foreslået en generel bestemmelse, hvorefter de nye amtskommuner — uanset bestemmelserne i særlovgivningen — overtager samtlige de opgaver og udgifter, der påhviler de nuværende amtskommuner, samt de lovpligtige fællesopgaver og -udgifter for amtskommuner og købstæder. Når samtlige nye amtskommuner er etableret pr. 1. april 1970, forudsættes særlovgivningens bestemmelser tilpasset den nye kommunestruktur.

I vilkårene for etablering af de nye amtskommuner kan der iøvrigt træffes nærmere bestemmelse om overførsel af de opgaver og udgifter, som rent faktisk har været varetaget af de hidtidige amtskommuner samt tilsvarende opgaver og udgifter fra købstadkommunerne. Det må herefter være overladt til de nye amtsråd at bestemme, hvilke yderligere opgaver de vil tage sig af.

Da man ikke kan udelukke muligheden af, at der efterfølgende vil kunne opstå tvivl med hensyn til hvilke opgaver og udgifter, der kan anses for overtaget af de nye amtskommuner, er der i *stk. 3* indsat en bestemmelse om, at afgørelsen af sådanne tvivlsspørgsmål træffes af indenrigsministeren.

Til § 21.

I forbindelse med en omlægning af den kommunale inddeling må der forventes en del situationer, hvor det vil være rimeligt at ændre eller ophæve aftaler om kommunale fællesskaber. Der er i forslaget givet indenrigsministeren en almindelig bemyndigelse til — efter indstilling fra kommunalreformkommissionen — at ophæve bestående fællesskaber, således at de nye kommuner i videst muligt omfang allerede fra starten kan komme til at virke som en enhed. Der kan i denne forbindelse henvises til landkommunallovens § 13, der giver amtsrådet mulighed for på den ene parts begæring at ophæve et fællesskab mellem sognekommuner;

amtsrådets afgørelse kan indankes for indenrigsministeren. For fællesskaber mellem flere købstæder eller mellem en købstad og en amtskommune har indenrigsministeren efter købstadkommunallovens § 22 en tilsvarende ophævelsesbeføjelse, der dog er begrænset til fællesskaber, der ikke grunder sig på frivillig overenskomst; sidstnævnte regel har således kun et meget begrænset anvendelsesområde.

Til § 22.

Da den kommunale inddeling er af betydning for kredit- og hypotekforeningernes samt brandforsikringens virkeområde, er det nødvendigt at tage stilling til, hvilke virkninger en omlægning af den kommunale inddeling vil få for disse institutioners virksomhed.

Efter de gældende love om kredit- og hypotekforeninger skal der ske en regulering af disse foreningers udlånsområder i tilfælde af indlemmelser i købstadkommuner. Disse bestemmelser er imidlertid ikke dækkende med hensyn til ændringer i den kommunale inddeling i henhold til de i nærværende lovforslag indeholdte bestemmelser. I de hidtidige tilfælde, hvor en købstadkommune i forbindelse med sammenlægning med en eller flere sognekommuner er overgået til „Marstal-status“, er der af indenrigsministeren efter forhandling med boligministeren truffet bestemmelse om, at sammenlægningen indtil videre ikke medfører nogen ændringer i kredit- og hypotekforeningernes udlånsadgang. Denne linie er lagt til grund i den foreslåede § 22, idet det forudsættes, at hele spørgsmålet om en eventuel regulering af de omhandlede foreningers virkeområde tages op til behandling, når principperne for en ny kommuneinddeling er fastlagt.

Til § 23.

Når kommunalreformen i sin helhed — herunder en ny kommunal styrelseslov — er trådt i kraft og særlovgivningen tilpasset herefter, skulle der ikke længere være basis for kommunalretligt at opretholde sondringen mellem købstadkommuner og sognekommuner. Da der imidlertid til selve købstadnavnet er knyttet historiske traditioner, som normalt er opstået længe før og uafhængigt af den kommunale inddeling, og der ikke helt kan ses bort fra, at der til købstadnavnet er knyttet visse rent faktiske, prestigemæssige fordele, er det foreslået, at de nuværende købstæder fortsat kan benytte dette navn som historisk betegnelse for de pågældende bysamfund,

Til § 25.

Det er i denne paragraf bl. a. fastslået, at de angivne principper for omlægning af kommuneinddelingen ikke finder anvendelse på hovedstadsområdet. Det skal derimod ikke være udelukket

at foretage sådanne mindre grænsereguleringer mellem Københavns amtskommune og en tilstødende amtskommune, som ikke influerer på hovedstadsområdets særlige struktur.