

Ot. prp. nr. 28.

(1955)

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Tilråding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet 25. mars 1955, godkjent ved kongelig resolusjon samme dag.

(Foredratt av statsråd Ulrik Olsen.)

Kommuneinndelingskomitéen som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 31. oktober 1946, fikk bl. a. til oppgave:

«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.»

Komitéen har behandlet disse og andre spørsmål i innstilling av 3. desember 1951. Departementet har tidligere gjort rede for innstillingen i sin alminnelighet i stortingsmelding nr. 68 for 1952, der innstillingen fulgte som vedlegg, se også St. prp. nr. 22 for 1955 om prinsipielle retningslinjer for en alminnelig revisjon av den kommunale inndeling. Departementet skal her behandle spørsmålet om istandbringelse av alminnelige bestemmelser om fremgangsmåten ved grenseendringer og det økonomiske oppgjør m. v. i anledning av slike.

I. Innledning.

Hjemmelen for endring av den herredskommunale inndeling i Norge finnes for tiden i landkommunelovens § 1. Bestemmelsen lyder slik:

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

Når det gjelder endring av en bykommunes grenser, bestemmer bykommunelovens § 1:

«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 seg.»

Fra 1. juli 1955 skal disse bestemmelser avløses av § 2, annet ledd, i loven om styret i kommunene, som lyder slik:

«Deling og sammenslutning av herredskommuner og bykommuner og endring i deres grenser for øvrig besluttet av Kongen. Før beslutning fattes, må kommunestyrene i de kommuner og fylkestingene i de fylker som berøres av endringen, ha hatt anledning til å uttale seg. Dersom et kommunestyre eller et fylkesting ved deling og sammenslutning av kommuner eller ved endring i deres grenser for øvrig uttaler seg imot, kan endringer bare besluttet med Stortingets samtykke. Dog kan mindre endringer av grensene foretas av Kongen når ikke det fylke eller noen av de kommuner som berøres av endringen, krever saken avgjort av Stortinget.»

En har ingen direkte lovbestemmelser om deling, sammenslutning eller endring av grenser mellom fylkeskommuner. Landkommunelovens § 1, jfr. loven om styret i kommunene § 2, fastsetter imidlertid at hvert herred — hver kommune — i sin helhet skal høre under et fylke. Det er derfor antatt at grenseendringer mellom primærkommuner som berører fylkesgrensen, hva enten disse endringer besluttet ved lov eller administrativt, uten videre medfører endring også av fylkesgrensen.

Alminnelige bestemmelser om fremgangsmåten ved og de formelle forutsetninger for grenseendringer utenom de nevnte, finnes ikke. Heller ikke har en alminnelige bestemmelser om når grenseendring av reelle grunner bør finne sted eller om de økonomiske følger av en grenseendring. Følgende behandlingsmåte har festnet seg i praksis:

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Saker om endring av grensen mellom herredskommuner reises som regel ved at beboerne av en gård eller grend søker om å bli overført til et annet herred enn det de tilhører. Departementet har krevd at det i søknaden skal gis en nærmere påvisning av de momenter som taler for og imot overføring og begrunnelse for hvorfor overføring bør skje. Overføringssakene forberedes så av de kommunale myndigheter, ofte ved særskilt valgte nemnder, som innhenter opplysninger om navn, g.nr., b.nr., skyld, areal, skattetakst o. l. for de eiendommer som søkes overført og om de er beheftet med kommunal garanti. Videre innhentes oppgave over de personer som er bosatt på eiendommene med opplysning om deres antatte formue, antatte og skattbare inntekt, skatteklasser og kommuneskatt ved siste ligning. Likeledes kreves gjerne oppgave over eventuelle skatterestanser og forsorgshjelp eller annen støtte fra kommunen. Ved mindre grenseendringer kreves som regel også innhentet skriftlig uttalelse fra hver enkelt grunneier. Herredstyret i den kommune som eiendommene søkes overført til, må i tilfelle gjøre vedtak om overtaking av kommunal garanti for lån som hviler på eiendommene og om at de personer som bor der, skal ha hjemstavnsrett i kommunen. Saken sendes deretter med uttalelse fra skolestyrer, forsorgsstyrer og herredstyret til fylkesmannen, som sender den videre til departementet med sine merknader. Departementet forelegger saken for Norges geografiske oppmåling og i nødvendig utstrekning for de øvrige departementer. Disse innhenter eventuelt uttalelse fra underliggende institusjoner. Avgjørelsen treffes deretter av Kongen.

Når det gjelder byutvidelser er det som regel vedkommende by som tar initiativet. Sakene forberedes til vanlig av kommunale nemnder. Fremgangsmåten er ellers i stor utstrekning den samme som ved endring av herredsgrenser. Men som det går fram av foranstående, må større endringer i en bykommunes grenser etter de for tiden gjeldende bestemmelser avgjøres ved lov. Det samme gjelder mindre endringer hvis noen av partene krever det.

Spørsmålet om fastsettelse av herredsgrenser oppstår oftest når Norges geografiske oppmåling setter i gang detaljmålinger av nærmere bestemte felter og ønsker departementets bistand til å få grensene klarlagt. Også disse saker forberedes av de kommunale myndigheter. Under behandlingen i kommunene oppnevner herredstyrene gjerne grensekjennmenn, eventuelt grensenemnder, som går opp grensene i mar-

ken og prøver å få mulige grensetvister ut av verden.

Herredsgrensene legges etter eiendomsgrensene, der disse kan påvises, slik at en umiddelbart av kartet kan se hvilket herred en eiendom er matrikulert i. Det har derfor meget stor betydning å få klarlagt eiendomsgrensene. Jordskiftelovens § 100 gir adgang til å få eiendomsgrenser fastsatt ved grenseoppgang. Denne adgang har ofte vært nytet i samband med fastsettelsen av herredsgrenser. I fjellstrøk har en fra gammel tid ofte brukt høyeste fjellkam (vassskillet) som grense mellom bygdene, når private eiendomsgrenser ikke har vært å finne.

Hvis det er uenighet mellom herredenes grensenemnder om grensen, må nemndene utforme klare påstander (grenseforslag) underbygd med opplysninger (vitneprov, dokumenter, kart).

Grensenemndenes forslag og resultatet av arbeidet med grenseoppklaringen blir forelagt for vedkommende kommuner. Så snart kommunestyrene har uttalt seg, sendes saken til fylkesmannen, som sender den videre til departementet med sin uttalelse.

Departementet forelegger sakene i den utstrekning det er nødvendig, for de øvrige departementer og Norges geografiske oppmåling. Hvor det gjaldt grenser i høyfjellstrøk, ble det tidligere som regel innhentet uttalelse og grenseforslag fra Høyfjellskommissjonen. Høyfjellskommissjonen foretok regelmessig befaringsferder i området før den avgav forslag.

Der det er uenighet om herredsgrensen, fastsettes den av Kongen etter at eiendomsgrensene så vidt mulig er klarlagt og de nødvendige uttalelser er innhentet. Det samme har også vært gjort i en del tilfelle hvor det har vært enighet om grensen.

Det økonomiske oppgjør i anledning av en byutvidelse og av større grenseendringer ellers fastsettes som regel ved skjønn, med mindre det foreligger en akseptabel overenskomst mellom kommunene.

II. Alminnelige merknader.

Om det bør gis en alminnelig lov.

Spørsmålet om fastere regler for fremgangsmåten og det økonomiske oppgjør ved endring av kommunegrenser har lenge vært aktuelt. Særlig gjelder dette spørsmålet om fastere regler for det økonomiske oppgjør ved byutvidelser. Spørsmålet om en alminnelig lov ble i 1922 drøftet i Stortinget i samband med behandlingen av en spesiell lov om byutvidelse. I 1923 foreslo Norges Byforbund i et brev til Justisdepartementet at det skulle

Om lov om endring i kommunal inndeling.

istandbringes en generell lov om det økonomiske oppgjør etter retningslinjer som forbundet pekte på. I 1931 ble spørsmålet om en generell lov på ny reist i Stortinget. Det samme gjentok seg i 1939. I 1946 anmodet Norges Byforbund departementet om at spørsmålet om en generell lov om byutvidelser måtte bli utredet.

I Europa for øvrig er det visstnok bare Belgia som har en ordning hvoretter byutvidelser må besluttet ved lov for hvert enkelt tilfelle. Danmark har hatt generelle bestemmelser helt siden 1873. De någjeldende er inntatt i lov av 25. mars 1933 (om Landkommunernes Styrelse), hvor det også er gitt bestemmelser om endring av grenser mellom soknekommuner. Sverige fikk sin generelle lov i 1919 (lov om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastisk inndeling) og Finland i 1924.

Kommuneinndelingskomitéen foreslår i sin innstilling at det gis en lov om endring av kommunegrenser som inneholder bestemmelser om fremgangsmåten, om økonomisk oppgjør og om de overgangsbestemmelser som er ønskelige eller nødvendige når kommuneområder skifter administrasjon eller karakter (bykommune eller herredskommune), f. eks. om ligning, hjemstavnsrett, bygningsvesen, håndverksrett, odelsrett, matrikkel osv. De bestemmelser som en i dag har om grensendringer i by- og landkommunelovene, foreslås overført til den nye lov. Komitéen bemerker at uten en alminnelig lov som det bare rent unntaksvis kan bli tale om å fra-vike, vil en ikke ha imøtekommet de beret-tigede klager fra kommunene over at det ikke finnes faste retningslinjer — først og fremst for det økonomiske oppgjør. Komitéen forut-setter at visse bestemmelser i loven også skal få anvendelse i forhold til fylkeskommunen. I forbindelse hermed peker komitéen på at den utbygging av fylkeskommunen som har foregått i de senere år, har ført til at byut-videlsenes innvirkning på fylkeskommunens økonomi har økt.

Så å si alle som har uttalt seg om komi-téens innstilling, synes å være enig i at det bør gis en alminnelig lov om fremgangsmåten m. v. ved grensendringer, men mange har merknader til spesielle spørsmål. Disse merk-nader vil bli behandlet nedenfor. Vestfold fylkesutvalg uttaler bl. a.:

«Fylkesutvalget vil først erklære seg enig med komitéen i at det bør gis en spesiell lov som regulerer forholdene ved endring av kom-munegrensene slik som i våre naboland. En vil da få eliminert en del av den usikkerhet som tidligere har oppstått ved grensendringer som følge av at en bare har hatt sparsomme bestemmelser på dette lovfelt.»

Departementet skal merke:

Da formannskapslovene ble gitt i 1837, fikk en 355 landkommuner og 37 bykommuner. Siden den tid er antall landkommuner økt til 680 og antall bykommuner til 64. En har siden 1837 hatt i alt 302 herredsdelinger, som er gjennomført ved kongelig resolusjon, og det er gitt om lag 70 lover om byutvidelser og by-opprettelser. Hertil kommer tallrike resolu-sjoner om andre grensendringer mellom her-redskommuner og mellom herredskommuner og bykommuner.

Til tross for de mange inndelingsendringer som en har hatt gjennom årene, har en ingen andre alminnelige bestemmelser om frem-gangsmåten m. v. ved endringer enn de som er gitt i kommunelovens § 1, jfr. loven om styret i kommunene § 2. Forholdet har ført til megen usikkerhet både for de kommunale tillitsmenn og tjenestemenn som har fått med en slik sak å gjøre, og for de jurister m. fl. som har hatt i oppdrag å ivareta kommunenes interesser. Selv om disse saker er tallrike, er det nemlig sjelden at en kommunal tillits-mann får befatning med en slik sak mer enn én gang. For administrasjonen har mangelen på alminnelige regler voldt atskillig bryderi, bl. a. derved at en ved avgjørelsen av hver enkelt grensesak har måttet gjenta som regel helt likelydende bestemmelser om grense-endringens følger.

Spørsmålet om hvorvidt det bør gis en al-minnelig lov om fremgangsmåten m. v. ved endring av kommunal inndeling, vil bl. a. avhenge av om det også i fremtiden kan ven-tes å bli mange endringer og av om det vil være mulig å følge en noenlunde ensartet fremgangsmåte ved gjennomføringen av disse. Departementet antar at det — ikke minst i samband med den forestående revisjon av kommuneinndelingen som er omhandlet i stortingsproposisjon nr. 22 for 1955 — vil bli spørsmål om å foreta en rekke endringer i den kommunale inndeling og at behovet for en alminnelig lov om emnet derfor er til stede. Departementet antar videre at frem-gangsmåten ved disse endringer som oftest vil bli temmelig ensartet, slik at det vil være naturlig å gi visse alminnelige regler.

Endringer i den kommunale inndeling kan gå ut på deling av en kommune i to eller flere nye kommuner, deling av en kommune hvor de enkelte deler legges til to eller flere bestående kommuner, sammenslåing av to eller flere kommuner til en ny eller overføring av en del av en kommune til en annen. Hertil kommer de inndelingsendringer som ikke samtidig er en grensendring, nemlig omgjø-ring av en herredskommune til en bykom-mune eller av en bykommune til en herreds-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

kommune. Departementet antar at en lov om endringer i den kommunale inndeling bør inneholde bestemmelser om fremgangsmåten ved alle disse arter av inndelingsendringer.

Departementet antar videre at en lov om fremgangsmåten ved endringer i den kommunale inndeling bare bør gjelde fremgangsmåten ved endringer i den primærkommunale inndeling. Rett nok kan det være at også den fylkeskommunale inndeling trenger en revisjon. Dette spørsmål har imidlertid — når en ser bort fra spørsmålet om byenes forhold til fylkeskommunen — ikke vært utredet. En slik utredning vil neppe være overkommelig så lenge arbeidet med revisjonen av den primærkommunale inndeling pågår. Det er derfor for tiden ikke aktuelt å foreta noen endring i grensene mellom fylkeskommunene, bortsett fra de endringer som kan følge av at grensene mellom primærkommuner i motstående fylker blir endret. Det er for øvrig bare et par kommuner som har reist spørsmålet om å bli overført fra et fylke til et annet fylke. Alminnelige lovbestemmelser antas derfor å være mindre påkrevd.

Departementet vil i denne forbindelse ikke unnlate å bemerke at det etter departementets oppfatning ikke bør bli tale om erstatning fylkeskommuner imellom.

Bør loven inneholde bestemmelser om når grenseendring av reelle grunner bør finne sted?

Som nevnt foran har en i Norge ingen alminnelige lovbestemmelser om når grenseendring av reelle grunner bør finne sted. Den svenske, finske og danske lovgivning på området bestemmer imidlertid at grenseendring bør finne sted når visse reelle betingelser er til stede.

Den svenske lov sier bl. a. at endring i den kommunale inndeling bør finne sted hvis en ved endringen kan oppnå:

1. fordeler for den kommunale forvaltning,
2. lette eller utjamning i kommunale byrder,
3. fremme av den økonomiske utvikling på stedet,
4. gagn i annet henseende.

Hvis en kommune motsetter seg forandringen eller de vilkår som følger med, må det foreligge særlige betingelser. Antas endringen å medføre betydelig ulempe for en kommune, skal den bare gjennomføres hvis den finnes å være fremkalt av et betydelig alment behov. Loven regner opp følgende eksempler på et slikt behov:

Uregelmessigheter i rikets inndeling volder hindring eller ulempe i behandlingen av offentlige forretninger eller i tilgodeseendet av kommunale behov.

Visse kommunale oppgaver av større betydning finnes å være forsømt.

Kommunen mangler plass til boliger, industri m. v.

Den bestående inndeling legger hindring i veien for den økonomiske utvikling på stedet.

Den finske lov bygger på den svenske og har for en stor del de samme bestemmelser. Loven fastsetter bl. a. at endring i kommuneinndelingen mot en kommunes vilje bare kan gjennomføres dersom det foreligger en avgjørende almen interesse.

Den danske lov stiller opp visse reelle forutsetninger som er noe forskjellige alt etter som det dreier seg om innlemmelse av soknekommuner eller deler av slike i kjøpsteder eller om endring av grensene m. v. mellom soknekommuner innbyrdes.

Om det førstnevnte tilfelle bestemmer loven at en del av en soknekommune bare kan innlemmes i en kjøpstad når den øvrige del av kommunen både hva angår utstrekning, beliggenhet, antall innbyggere og økonomiske forhold kan bestå som en selvstendig kommune eller innlemmes i en nabokommune. Ellers kan byrådets, soknerådets, velgernes og grunneiernes standpunkt være avgjørende for om innlemmelse kan påbys. Selv om det på grunn av det standpunkt noen av disse har inntatt, i alminnelighet ikke er adgang til å påby en innlemmelse, kan innlemmelse likevel skje i visse nærmere bestemte tilfelle.

Om det sistnevnte tilfelle bestemmer loven at hvis den bestående kommunale inndeling frembyr særlig omfattende ulemper, f. eks. at en stasjonsby ligger som et avgrenset område i en eller flere kommuner, kan det — etter nøyaktig undersøkelse både av ulempene ved den bestående ordning og årsakene til disse og av de økonomiske og andre virkninger som den påtenkte endring vil få — treffes bestemmelse om endring av grensene, eller under visse forutsetninger om opprettelse av ny soknekommune.

I særlige tilfelle kan også område som hører til en kjøpstad med byrådets samtykke legges til en landkommune. To eller flere soknekommuner kan med samtykke av amtsrådet slås sammen til en når forholdene tilsier det — særlig hvis en eller flere av kommunene vil ha økonomiske vansker ved å fortsette som selvstendig kommune.

Kommuneinndelingskomitéen bemerker at det svenske, finske og danske forsøk på å lovfeste et saklig grunnlag for grenseendring ikke er falt særlig heldig ut. Formålsparagrafen i den svenske loven gir således liten konkret veiledning. Spørsmålet om når endring bør finne sted, vil til enhver

Om lov om endring i kommunal inndeling.

tid bli en vurderingssak hvor kryssende hensyn gjør seg gjeldende og er derfor ikke særlig egnet til avgjørelse i lovs form. Hvis endringssaker skal avgjøres ved spesiell lov, vil det lovteknisk sett være en anomali å gi bestemmelser i en alminnelig lov som skal gjelde også for disse spesielle tilfelle. Hvis endringssakene skal avgjøres administrativt, kan det rett nok være visse grunner som taler for at det blir stilt opp forutsetninger som kan tjene som en rettesnor for administrasjonens avgjørelser og som kauteler mot uoverveide krav. Det måtte da fastsettes retningslinjer for kommunenes størrelse o. l. Det kan med en viss rett sies at administrasjonens praksis har sviktet på dette punkt. Myndighetene har latt lokale ønsker og interesser være utslagsgivende. Komitéen antar likevel at det vil være lite vunnet ved å lovfeste reelle forutsetninger.

Fylkesmannen i Østfold (Hess Larsen) uttaler om spørsmålet:

«Man burde som i de andre skandinaviske land forsøke i den nye lov så langt som mulig og praktisk å finne fram til visse lovbestemte betingelser som må være tilstede for at grenseendringer skal kunne kreves gjennomført når det gjelder grenseendringer landkommuner imellom. Hensett til den usikre praksis man har hatt i disse saker vil det være en betryggelse for alle parter og det vil skape større klarhet og antagelig også større fasthet over behandlingen av disse saker om det i loven blir oppstilt forutsetninger som kan tjene som rettesnor for administrasjonens avgjørelser og kan tjene som kauteler mot uoverveide krav.

Kommuneinndelingskomiteens utmerkede utgreiing om de reelle forutsetninger for grenseendringer og for retningslinjene ved behandlingen av grenseendringssaker og de lovbestemmelser som nå blir foreslått vil imidlertid i vesentlig grad skape større klarhet, bedre saksbehandling og sikrere praksis enn hittil. Det vil imidlertid alltid være meget delte meninger om disse sakers avgjørelse — også innen administrasjonen hvor avgjørelsen skal treffes.

Får man visse betingelser fastlagt i lovs form skulle det — selvom bestemmelsene kanskje ikke helt ut kan bli så gode som man kunne ønske det — være grunn til å anta at de forskjellige syn og vurderinger med hensyn til disse sakers avgjørelse ikke så sterkt vil prege de enkelte avgjørelser . . .

I våre naboland er det lagt vekt på at «et betydelig alment behov», — «en avgjørende almen interesse» — i de tilfelle da en interessert kommune motsetter seg forandringen eller de vilkår som følger med, og endringen antas å medføre betydelig ulempe for vedkommende kommune.

I de tilfelle hvor en kommune motsetter seg en større endring i det bestående forhold og virkelig kan dokumentere at endringen fører med seg betydelig ulempe for kommunen bør det i lovs form sies at det da kreves bestemte

forutsetninger med hensyn til behovet for å gjennomføre endringen.»

Fylkesmannen i Vest-Agder (Frydenberg) uttaler bl. a.:

«Komitéen er i lovutkastet blitt stående ved at den ikke vil foreslå inntatt i loven bestemte reelle eller formelle forutsetninger som må være til stede for at en grenseendringssak skal kunne realitetsbehandles. Komitéen antar at spørsmålet om en slik sak skal realitetsbehandles helt ut beror på et skjønn.

Det kan nok være ting som taler for dette standpunkt. Jeg antar likevel at det bør overveies nærmere om en ikke bør ta inn slike bestemte forutsetninger i loven. Opprekinga av disse forutsetningene blir ikke uttømmende og det blir derfor plass også for skjønnsmessige avgjerder. Men jeg skulle anta at nærmere lovregler på dette område ville være en rettleiing for kommuner som akter å fremme grenseendringssaker og på den andre sida også en garanti for de kommuner som føler seg «truet» av slike saker.»

En del av kommunene har også understreket at det må foreligge saklig tungtveiende grunner før det kan bli spørsmål om grenseendring, men hvorvidt slike forutsetninger bør lovfestes eller ikke, er det få som uttaler seg om.

Botne herredstyre uttaler bl. a.:

«En kan være enig i at det er vanskelig å oppstille noen generelle betingelser, da tilfellene kan arte seg høyst forskjellig og bygge på ulikt grunnlag, spesielt i vårt land — og at det derfor har mye for seg å avgjøre tilfellene helt konkret uten betingelser som er fastsatt i lovs form.

Fikk en imidlertid visse rettleidende bestemmelser ville mye usikkerhet i forbindelse med grenseendring bli avfeiet, dette gjelder særlig for landkommunene i forbindelse med byutvidelser.

En byutvidelse skal fortsatt, etter lovutkastets § 1 besluttes i lovs form av Stortinget. Dermed har en sikret en grundig behandling, som skulle ha de beste betingelser for å føre til ensartethet i avgjørelsene. Men en har ikke eliminert usikkerhetsmomentet før behandlingen i Stortinget for de interesserte parter. Dette usikkerhetsmoment, at kommunene ikke har visshet for om en grenseendring vil finne sted eller ikke, hindrer ofte økonomiske disposisjoner i de strøk som er truet av grenseendringene — og kan av den grunn virke uheldig rent samfunnsmessig.

Så sant det derfor er mulig vil en tilrå at der også utarbeides betingelser for grenseendringene kommunene imellom.»

Departementet er enig med komitéen i at spørsmålet om å lovfeste reelle forutsetninger for endringer i den kommunale inndeling står i forskjellig stilling alt etter som endringen kan besluttes administrativt eller må gjennomføres ved lov.

Dersom det dreier seg om endringer som kan besluttes administrativt, vil bestemte lovbundne forutsetninger sette grenser for admi-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

nistrasjonens myndighet og hindre endringer som fra Stortingets synspunkt ikke bør gjennomføres. Videre vil slike forutsetninger kunne foranledige en særlig grundig behandling, avskjære uoverveide krav og skåne administrasjonen for uttidig pågang. Forutsetningene vil også kunne skape en fastere praksis både når det gjelder forberedelsen og avgjørelsen av sakene og gi de kommuner hvor grenseendring kan være aktuell, en følelse av sikkerhet for omsorgsfull behandling og riktig avgjørelse. For Stortinget kan tilstedeværelsen av slike forutsetninger bli utslagsgivende når vilkårene m. v. for administrasjonens avgjørelsesmyndighet skal bestemmes.

Når det gjelder inndelingsendringer som må gjennomføres ved lov, vil det, som komitéen har anført, være liten mening i å gi bestemmelser i lov som skal være avgjørende for når lov kan fremmes.

Departementet antar at saker om endring i kommunal inndeling, i likhet med det som nå er bestemt i § 2 i loven om styret i kommunene, bør avgjøres av Kongen — eventuelt med Stortingets samtykke. Noen lovtekniske betenkeligheter ved å lovfeste reelle forutsetninger for grenseendringer vil da ikke foreligge. Imidlertid vil verdien av lovfestede reelle forutsetninger bero på om bestemmelsene kan utformes på en heldig måte. Som komitéen har bemerket, er spørsmålet om når endring av kommunal inndeling bør finne sted en vurderingssak, hvor kryssende hensyn gjør seg gjeldende. Det er derfor vanskelig å finne fram til lovregler på området som gir anledning til å ta tilstrekkelige hensyn i alle retninger og som samtidig gir den nødvendige konkrete veiledning om når endring bør finne sted. Bl. a. på grunn herav har departementet ikke tatt opp bestemmelser om reelle forutsetninger i sitt lovutkast. Når det gjelder den forestående revisjon av kommuneinndelingen, har man imidlertid foranlediget fremsatt en proposisjon om prinsipielle retningslinjer for revisjonen, jfr. St. prp. nr. 22 for 1955, slik at Stortinget får anledning til å drøfte spørsmålet i hele dets bredde. De retningslinjer som blir fastlagt for revisjonen, vil kunne tjene som veiledning for administrasjonen etter at revisjonen er avsluttet, og da eventuelt danne grunnlag for en utforming av lovbestemmelser om reelle forutsetninger på området.

III. Hvem kan reise sak om endring i den kommunale inndeling.

I Sverige kan begrunnet søknad om endring i kommunal inndeling settes fram av

vedkommende kommune eller medlem av denne. Søknaden rettes til Kammarkollegiet, et sentralt embetsverk som bl. a. behandler inndelingssakene. Kollegiet avgjør om saken skal behandles. For øvrig kan også kollegiet selv ta opp spørsmål om endring og er således ikke bundet av at en bestemt kommune eller innbygger av denne har tatt saken opp.

I Danmark kan sak om endring i landets kommunale inndeling reises av innenriksministeren og

1. styret i en av de kommuner som vil bli berørt av endringen og av det amtsråd innenfor hvis område endringen tenkes foretatt,
2. flertallet av de kommunale velgere som er bosatt på område som ønskes brakt inn under ny eller annen kommune,
3. halvdel av områdets grunneiere, forutsatt at de eier minst halvdel av områdets areal,
4. tre fjerdedeler av områdets grunneiere, uansett hvor meget de eier av arealet, eller
5. en eller flere av områdets grunneiere, som til sammen eier tre fjerdedeler av områdets areal.

Innenriksministeren avgjør om saken skal behandles. Da innenriksministeren som nevnt selv kan reise sak, synes lovens oppregning av hvem som ellers kan gjøre det, i så henseende ikke å ha noen videre betydning. Den omstendighet at vedkommende kommunestyre er enige eller at søknad om endring er fremsatt av en av de nevnte grupper av personer, er imidlertid i visse tilfelle en betingelse for at endringen kan gjennomføres.

En har i Norge ingen bestemmelse om hvem som kan reise sak om endring i kommunal inndeling. Når det gjelder byutvidelser, har saken som regel vært reist av den bykommune som ønsket utvidelse. Når det gjelder endring av grenser mellom herreder, er det som oftest innbyggerne på et bestemt område som har tatt initiativet og rettet henvendelse enten direkte til departementet eller til kommunen med anmodning om å ta saken opp. Når det gjelder herredsdelinger, har saken som regel vært reist av en av herredets soknekommuner.

Kommuneinndelingskomitéens forslag til lov om endring av kommunegrenser har ingen bestemmelse om hvem som kan reise inndelingssak. Komitéen forutsetter at hvem som helst bør kunne ta initiativet til grenseendring. En del kommuner har festet seg ved dette og mener at det bør lovfestes hvem som kan reise grenseendringssak. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (Lindboe) uttaler derimot bl. a.:

Om lov om endring i kommunal inndeling.

«Jeg anser det gitt, at hvilken som helst interessert bør kunne bringe fram forslag om grenseendringer og derved foranledige at vedkommende departement tar spørsmålet opp til overveielse. Jeg kan ikke slutte meg til den oppfatning som gjøres gjeldende av Skatval herredstyre, at slike spørsmål nødvendigvis må gå gjennom vedkommende kommunale instanser og at det bare skal være herredstyre (bystyrer) som kan fremme saker for utredningsinstitusjonen. Det kan ingenlunde avvises som utenkelig, at et herredstyes standpunkt til en grenseendring kan bestemmes av mange slags hensyn og betraktninger, som riktige nok i seg selv, ikke bør være avgjørende for sakens skjebne.»

Norges Byforbund uttaler bl. a.:

«Byforbundet forutsetter dog at en by på et hvilket som helst tidspunkt kan reise krav om grenseregulering og få dette behandlet, jfr. lovutkastets § 2.»

Departementet anser det for utvilsomt at det bør stå hvem som helst fritt å sette fram forslag til grenseendring og dermed foranledige at departementet tar saken opp til overveielse. Departementet bør videre ha adgang til å reise grensesak selv om det ikke er fremsatt noe forslag. En ordning som overlater til bestemte personer eller til vedkommende kommuner å avgjøre om spørsmålet skal behandles, kan føre til at berettede endringer blir hindret eller utsatt. Vedkommende gruppes eller kommunes interesser vil nemlig, selv om de isolert sett er berettiget, ikke alltid falle sammen med de almeninteresser, som kan bli avgjørende for saken. Både etter den svenske og den danske ordning har statsadministrasjonen i virkeligheten adgang til å utrede spørsmålet uansett hvem som har tatt initiativet.

Et annet spørsmål i denne forbindelse er om det bør lovfestes en adgang for et kommunestyre til å kreve et grensespørsmål utredet. Dette synes dog ikke påkrevd. Administrasjonen vil sikkert være lydhør overfor en anmodning om utredning. Skulle den på forhånd finne det klart at det ikke kan bli noen endring, bør det ikke være nødvendig med videre behandling av saken.

IV. Fremgangsmåten ved deling og sammenslutning av herredskommuner og endring av deres grenser.

Retten til å uttale seg.

Landkommunelovens § 1 fastsetter at herredstyrene i de herredskommuner som berøres av en grenseendring, skal gis anledning til å uttale seg. Dreier det seg om sammenslutning eller deling av en slik kommune, skal også fylkestinget få uttale seg. Andre kommunale organer er ikke sikret noen slik rett. Heller ikke foreskriver loven at saken

skal forelegges f. eks. for innbyggerne eller grunneierne på det område som blir berørt.

Loven om styret i kommunene fastsetter at kommunestyret i de kommuner og fylkestinget i de fylker som berøres av en endring, skal gis anledning til å uttale seg. Heller ikke i denne lov er noen annen enn kommunestyret og fylkestinget sikret en slik rett.

I Sverige er det bestemt at kommunen eller del av kommunen og så vidt mulig enhver hvis rett kan bli berørt av endringen, bør gis anledning til å uttale seg. Videre skal länsstyrelsen uttale seg.

I Danmark har styret i de interesserte kommuner rett til å gjøre sine synspunkter gjeldende. De er videre etter tilsigelse pliktig til å la seg representere på møter under saksforberedelsen. Representanter for velgerne og grunneierne i de deler av en kommune som vil bli berørt, har rett til å fremholde sin mening på et slikt møte.

Kommuneinndelingskomitéen har foreslått at de kommuner som berøres av grenseendring, herunder også sammenslutning og deling, skal gis anledning til å uttale seg. Videre har komitéen foreslått at fylkesutvalget skal gis anledning til å uttale seg.

De fleste av de kommuner og fylkesutvalg som har uttalt seg om fremgangsmåten ved grenseendringer, har også drøftet dette spørsmål. Alle har den oppfatning at vedkommende kommune bør ha anledning til å uttale seg. Mange mener også at folkemeningen i de berørte distrikter bør få komme til uttrykk ved en folkeavstemning e. l. Det presiseres ellers at det må tas mest mulig hensyn til kommunestyrenes uttalelser. Enkelte mener endog at kommunestyrenes stilling til spørsmålene må være avgjørende for om grenseendringssak skal fremmes. Ellers er en rekke fylkesutvalg og en stor del av kommunene av den oppfatning at fylkestinget — ikke bare fylkesutvalget — bør få anledning til å uttale seg. Det samme mener Norges Herredsforbund, som bl. a. uttaler:

«Landskonferansen mener ellers at det ved avgjør av spørsmål om sammenslutning av kommuner bør tas størst mulig omsyn til vedkommende kommuners og fylkestings mening.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (Platou) uttaler bl. a.:

«Bestemmelsen i § 1, annet ledd, er selvfølgelig riktig. Jeg gjør imidlertid merksom på, at en grenseendring kan være av så stor betydning for en fylkeskommune, at fylkestinget og ikke bare fylkesutvalget bør uttale seg. Jeg går ut fra at også med den foreslåtte ordlyd vil det være anledning for fylkesutvalget til å forelegge saken for fylkestinget.»

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Rogaland fylkesutvalg uttaler bl. a.:

«I § 1, 2. ledd foreslås, at før beslutning om grenseendring fattes, må vedkommende fylkesutvalg ha hatt anledning til å uttale seg. Man finner at der ikke er tilstrekkelig grunn til å erstatte fylkestinget med fylkesutvalget. I samsvar med nuværende lov bør derfor saken forelegges fylkestinget. Særlig gjelder dette hvor vedkommende kommuner ikke er enig om grenseendring. I fylkestinget vil saken få en bredere behandling, og den tid som medgår hertil vil i mange tilfeller være en vinning for å få en saklig vurdering og motsetninger avklart.»

Hordaland fylkesutvalg uttaler bl. a.:

«Fylkesutvalet seier seg samd med dei kommunane som har gjeve uttrykk for at fylkestinget — ikkje fylkesutvalet — bør få høve til å uttale seg om grensereguleringssaker som kjem opp i fylket. Det kan vera rett som komitéen seier at fylkesutvalet til vanleg gjev eit «fullgyldig uttrykk for fylkestingets syn på disse spørsmål». Fylkesutvalet meiner likevel at desse sakene er så viktige at fylkestinget bør få høve til å sjå på dei. At sakene av den grunn skulle verta seinka uturvande — slik som komitéen nemner — kan ein ikkje vera heilt samd i, og iallfall bør dette moment ikkje vera avgjerande. Det vil til vanleg ta heller lang tid å førebu desse sakene. Det må kunne la seg gjera å passa fylkestinget si førehaving av sakene inn i førebuingarbeidet nå eit slikt tidspunkt og på ein slik måte at sakene ikkje vert seinka. I alle høve vil fylkesutvalet etter landkommunelova pgf. 78 kunne gjeva fråsegn også i grensereguleringssaker dersom det av einkvan grunn ikkje skulle la seg gjera å venta på fråsegn frå fylkestinget.»

Møre og Romsdal fylkesutvalg er enig i Herredsforbundets uttalelse med det tillegg at hvor det bare er spørsmål om en partiell grenseregulering, f. eks. overføring av en skolekrets fra en kommune til en annen, bør det også foreligge uttalelse fra kretsen.

Fylkesmennene i Sør-Trøndelag (Skjånes), Nord-Trøndelag (Lindboe) og Troms (Aas) finner det mer hensiktsmessig at slike saker blir behandlet i fylkesutvalget enn i fylkestinget, eller anser behandling av slike saker i fylkesutvalget fullt betryggende.

Av kommunene er det mange som har uttalt seg for at grenseendringssaker bør eller skal forelegges vedkommende fylkesting til uttalelse.

Departementet skal bemerke:

Det er selvsagt at alle kommuner som berøres av en inndelingsendring, må gis anledning til å uttale seg, hva enten endringen består i en sammenslutning, en deling eller en inndelingsendring av annen art. Det synes derimot ikke å være tilstrekkelig grunn til å lovfeste en bestemmelse om at befolkningen,

f. eks. på et område som er foreslått overført til en annen kommune, skal ha en slik adgang. Rett nok vil folkemeningen ha meget å si for avgjørelsen. Men folkemeningen vil som regel komme til uttrykk i uttalelsene fra kommunestyret, — eventuelt i form av en dissens fra representanter som bor på det overførte område, eller i form av en skriftlig henvendelse med masseunderskrifter. Og skulle det unntaksvis være ønskelig å bringe folkemeningen nærmere på det rene, er det ikke noe i veien for at administrasjonen pålegger kommunestyret å skaffe nøyaktige opplysninger herom. Enda mindre grunn er det — som i Danmark — å lovfeste en bestemmelse om at vedkommende grunneiere skal ha rett til å gjøre rede for sitt syn. En slik bestemmelse kan muligens ha en viss berettigelse i et land hvor det utskrives meget store eiendomsskatter, men ikke i et land hvor eiendomsskattene er små. Den omstendighet at en gruppe skattytere får noe større eller mindre skatt, bør for øvrig ikke tillegges slik vekt at gruppen skal ha en lovfestet rett til å si sin mening.

En fylkeskommunes territorium vil bli berørt av endringer i den herredskommunale inndeling når disse medfører en endring av grensen mellom herreder i motstående fylker eller en endring av grensen mellom herred og by. En sammenslutning eller deling av herredskommuner vil få virkning for fylkestingets sammensetning. Videre vil enhver endring av grensen mellom herredskommuner som regel få større eller mindre virkning for fylkeskattens fordeling mellom herredskommunene. Dette er imidlertid en virkning som berører herredskommunene — ikke fylkeskommunen.

Når en endring i den herredskommunale inndeling berører fylkeskommunens territorium, synes det både naturlig og rimelig å la fylkeskommunens styre ha rett til å uttale seg. Loven om styret i kommunene gir da også fylkeskommunens styre en slik rett. Hvorvidt retten bør ligge til fylkestinget eller til fylkesutvalget, vil etter departementets oppfatning i første rekke bero på den betydning og viktighet som endringen har for fylkeskommunen. Loven om styret i kommunene har lagt retten til fylkestinget. Hermed er imidlertid ikke sagt at fylkestinget alltid kommer til å gi en slik uttalelse. Bestemmelsen i lovens § 65 tredje ledd må nemlig antas å få anvendelse også i dette tilfelle.

Også i de tilfelle hvor en endring i den herredskommunale inndeling får virkning for fylkeskommunens styre (fylkestingets sammensetning), synes det være naturlig og rimelig å la fylkeskommunen få uttale seg. Den vedtatte lov om styret i kommunene, jfr. den gjel-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

dende lov om kommunestyre på landet, gir da også fylkestinget en slik rett.

Den virkning som en endring i den herredskommunale inndeling har for fylkesskattens fordeling, er som nevnt en virkning som bare berører herredskommunene, — ikke fylkeskommunen. Det synes derfor ikke rimelig å gi fylkeskommunens styre en lovbestemt rett til å uttale seg av den grunn.

Kommuneinndelingskomitéen har bl. a. foreslått at byene delvis skal opptas i fylkeskommunen og at det skal gis nye bestemmelser om fylkestingets sammensetning. En eventuell gjennomføring av komitéens forslag på dette område vil ikke føre til noen reduksjon i det antall tilfelle hvor en endring i den herredskommunale inndeling berører fylkeskommunen. Skulle derimot byene bli tatt helt opp i fylkeskommunen og fylkestinget bli sammensatt ved direkte valg, kommer saken i en annen stilling. En endring i den primærkommunale inndeling vil da berøre fylkeskommunen bare i de tilfelle hvor grensen mellom primærkommuner i motstående fylker blir endret.

Hvor en endring i den herredskommunale inndeling ikke berører fylkeskommunen, er det ikke av hensyn til denne nødvendig å innhente uttalelse fra fylkeskommunens styre. Også i disse tilfelle kan det imidlertid være ønskelig å ha uttalelser fra organer som representerer et større lokalt område enn de primærkommuner som er berørt. Det organ som det her er naturlig å rådspørre, er etter departementets oppfatning fylkesutvalget.

Departementet antar at det ikke kan bli spørsmål om å lovfeste noen ytringsrett for bestemte personer, f. eks. for en kommunes kreditorer.

Departementet finner imidlertid ikke å burde komme nærmere inn på disse spørsmål, som er avgjort av Stortinget så sent som høsten 1954, og tar i sitt lovutkast opp den bestemmelse som da ble vedtatt.

Avgjørelsesmyndigheten.

Som nevnt foran fastsetter landkommunelovens § 1 at deling og sammenslutning av herredskommuner og endring i deres grenser for øvrig besluttet av Kongen. Uttaler et herredstyre seg imot sammenslutning, kan sammenslutningen bare besluttet med Stortingets samtykke. Loven sier ikke noe om hvorvidt Stortingets samtykke kan gis ved vedtak i plenum eller om saken må avgjøres ved lov. Etter den uttrykksmåte som er brukt, gis samtykket ved et vedtak i plenum.

Også etter § 2, annet ledd, i loven om styret i kommunene er det som nevnt Kongen som treffer beslutning om deling og sammenslut-

ning av herredskommuner og endring i deres grenser for øvrig. Etter denne lov er imidlertid Stortingets samtykke nødvendig ved alle disse inndelingsendringer, dersom kommunestyret i kommune eller fylkestinget i fylke, som berøres av endringen, uttaler seg imot. Mindre endringer av grensene kan dog foretas av Kongen, når ikke det fylke eller noen av de kommuner som berøres av endringen, krever saken avgjort av Stortinget. Også etter uttrykksmåten i denne bestemmelse treffer Stortinget avgjørelsen ved vedtak i plenum.

I Sverige avgjør Kongen alle grensendringer. Hvis en kommune motsetter seg endringen eller de vilkår som følger med, må det foreligge særlige reelle betingelser for at endringen skal kunne besluttes. Men forholdet medfører ikke at avgjørelsen blir lagt til andre statsorganer eller at det kreves samtykke av slike.

I Finland avgjøres alle endringer av regjeringen, både når kommunen samtykker i endringen og når den motsetter seg endringen.

I Danmark avgjøres alle inndelingsendringer av innenriksministeren. Sakene blir som regel forberedt av et særskilt råd. Går rådets innstilling ut på at saken ikke bør fremmes, skal innenriksministeren avslå søknaden. Innenriksministeren kan dog fremme saken når minst 3 av rådets faste medlemmer har stemt for dette.

Kommuneinndelingskomitéen foreslår at deling og sammenslutning av herredskommuner og endring i deres grenser for øvrig også i fremtiden skal besluttes av Kongen. Den någjeldende regel om at Stortingets samtykke er nødvendig dersom ved sammenslutning et herredstyre har uttalt seg imot, foreslår komitéen sløyfet.

Av de uttalelser som er kommet inn, går det fram at det er delte meninger om komitéens forslag på dette punkt. Særlig gjelder dette kommunene, men også flere fylkesmenn og fylkesutvalg stiller seg tvilende.

Norges Herredsforbund mener at når der er enighet mellom begge parter bør avgjørelsesmyndigheten ligge hos Kongen, i motsatt fall hos Stortinget.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (Platou) uttaler bl. a.:

«Å kreve lovbehandling ved deling og sammenslutning av herredskommuner og endringer i deres grenser viker også jeg tilbake for. Men det må innrømmes at reglene ikke blir videre konsekvente når Kongen også i tilfelle av uenighet her skal kunne treffe bestemmelse. Det er lett å finne eksempler: En sammenslutning av Son og Vestby, eller Drøbak og Frogn, må skje ved lov hvis det ikke foreligger enighet. Men en sammenslutning av Søndre og Nordre Høland kan besluttes ved

Om lov om endring i kommunal inndeling.

kongelig resolusjon selv om begge kommuner og kanskje også fylkestinget bestemt er imot det.

Det er særlig hel sammenslutning av herredskommuner mine innvendinger gjelder. Jeg vil derfor foreslå følgende tilføyelse til 1ste setning i § 1: «Dog kreves Stortingets samtykke til hel sammenslutning av herredskommuner, hvis ikke de kommuner som berøres av sammenslutningen er enige i den». Lovbehandling forutsetter jeg altså ikke.»

Vestfold fylkesutvalg bemerker:

«Som grunn for å sløyfe den någjeldende bestemmelse har komitéen anført at den er upraktisk, særlig når en nå skal foreta en hovedrevisjon av den kommunale inndeling. Fylkesutvalget vil imidlertid prinsipielt foreslå at en opprettholder bestemmelsen om at Stortingets samtykke må innhentes dersom et herredsstyre motsetter seg en sammenslutning. Bli det imidlertid ikke mulig for Stortinget under hovedrevisjonen å ta standpunkt til disse saker slik at avgjørelsesmyndigheten må legges til Kongen, må bestemmelsen allikevel kunne gjøres gjeldende for de tilfelle som senere måtte oppstå. En forutsetter imidlertid at Stortinget da trekker opp prinsipielle retningslinjer for sammenslutning av herredskommuner under hovedrevisjonen.»

Fylkesmannen i Vest-Agder (Frydenberg) sier følgende:

«For min del ser jeg det slik at en tidsmessig kommuneinndeling er ei sak som kommer hele samfunnet ved og ikke bare de kommuner som det i det enkelte tilfelle er tale om. Statsmyndighetene må derfor ha det avgjørende ord. På den andre sida er jeg enig i at det bør vises varsemnd og at en sammenslutning ikke i noe tilfelle blir gjennomført uten fyldestgjørende grunner, grunner som i hvert tilfelle bør drøftes og klargjøres på stedet. Etter min mening er det nødvendig med en omfattende reform på dette område her i fylket, men før staten tar avgjerd, må saka drøftes og modnes lokalt. Det ville trulig også være heldig om en kunne finne utveg til å imøtekomme ønskene om ytterligere kauteler når vedkommende kommunale myndigheter er mot sammenslutning. Det kunne såleis være spørsmål om å innhente Stortingets samtykke når noen av de herredstyre som det gjelder og dessuten også fylkesutvalget er imot sammenslutningen.»

Rogaland fylkesutvalg mener at bestemmelsene i den nåværende lov om at saken skal forelegges Stortinget, dersom et herredsstyre uttaler seg imot sammenslutning, bør bibeholdes.

Hordaland fylkesutvalg uttaler bl. a.:

«Fylkesutvalet er samd med kommuneinndelingskomitéen i at deling og samanslutning av heradskommunar og endringar elles i deira grenser vert avgjorde av Kongen, jfr. pgf. 1 i lovutkastet. Dette jamvel om vedkomande kommunar ikkje er vortne samde om grense-reguleringa. Fylkesutvalet meiner at ein på den måten vil ha fullgod trygd for at grense-

reguleringssakene kan få ei så objektiv, rettvís og einsarta førebuing og avgjerd som råd er.»

Et mindretall i fylkesutvalget mener at grensereguleringssaker bør bli avgjort av Stortinget når vedkommende kommuner ikke er blitt enige.

Fylkesmennene i Sør-Trøndelag (Skjånes), Nord-Trøndelag (Lindboe) og Troms (Aas) er enig i komitéens forslag om at avgjørelsen i saker om endring av herredsgrenser blir lagt til Kongen.

En rekke kommuner uttaler at grenseendringssaker må avgjøres ved lov eller samtykke av Stortinget når vedkommende kommuner ikke er enige.

Departementet skal bemerke:

Kongen har hittil hatt fri myndighet til å avgjøre saker om endring i den herredskommunale inndeling med unntak av sammenslutningssaker, hvor Stortingets samtykke har vært nødvendig dersom en av kommunene har uttalt seg imot. Denne unntaksbestemmelse har dog ikke hatt noen betydning, for så vidt som sammenslutning av herredskommuner ikke har forekommet siden 1860. Den praksis administrasjonen har fulgt, har i de siste årtier vært gjenstand for atskillig kritikk. Særlig har det vært sagt at herredsdelingene er drevet for vidt og at administrasjonen både i disse og andre grensesaker har latt sitt standpunkt diktere av lokale ønsker, som ofte ikke har vært forenlig med en rasjonell ordning av herredsinndelingen. Er kritikken riktig, skulle det ikke være grunn til å legge avgjørende vekt på de innvendinger som er fremsatt mot Kommuneinndelingskomitéens forslag. Alle disse innvendinger synes nemlig satt fram ut fra ønsket om å sikre seg at den lokale oppfatning blir tillagt størst mulig vekt.

Når en inndelingssak skal avgjøres, har det den største betydning at alle lokale og andre forhold som kan ha betydning for avgjørelsen, blir trukket fram og vurdert. De uttalelser som vedkommende kommunestyre gir i saken, skal bl. a. tjene dette formål. Det har derfor den aller største betydning at slike uttalelser blir innhentet. Hvilken vekt man skal legge på en slik uttalelse, vil imidlertid avhenge av uttalelsens innhold og motivering. Det må nemlig være på det rene at kommunestyrene i sin uttalelse om hvorvidt en inndelingsendring bør gjennomføres, vil føle seg bundet av hensyn som ikke alltid kan være avgjørende for statsmyndighetene. En bestemmelse som legger avgjørelsesmyndigheten til Stortinget i alle tilfelle hvor en kommune uttaler seg imot endring, kan derfor føre til en langvarig og omstendelig behandling også av de saker hvor avgjørelsen skulle være kurant.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Når grensen for Kongens avgjørelsesmyndighet skal trekkes opp, burde det etter departementets oppfatning bl. a. legges vekt på hvor sikker avgjørelsen må synes og hvor stor betydning den vil få for kommunene. Det må være en rekke inndelingssaker hvor avgjørelsen har så liten betydning for kommunene og hvor resultatet er så vidt opplagt på forhånd, at det bare kan bety forsinkelse og tidsspille om saken skal behandles av Stortinget. En sak om overføring av en 4—5 bruk fra et herred til et annet i samsvar med oppsitternes ønsker på grunn av endrede kommunikasjoner må kunne avgjøres av Kongen uansett hva en av kommunene mener herom. Departementet finner det derfor tvilsomt om en kommune, som motsetter seg en inndelingsendring, bør ha rett til i alle tilfelle å kunne kreve saken brakt inn for Stortinget. Da Stortinget imidlertid har avgjort spørsmålet så sent som høsten 1954, foreslår departementet den av Stortinget vedtatte bestemmelse inntatt i nærværende lov.

Når det gjelder avgjørelsesmyndigheten i de inndelingssaker som blir fremmet under den påtenkte revisjon av kommuneinndelingen, viser departementet til det som er sagt i odelstingsproposisjon nr. 20 for 1955, hvor det er foreslått særlige regler.

V. Fremgangsmåten ved opprettelse og opphevelse av bykommuner og endring av deres grenser.

Etter bykommunelovens § 1 kan en bykommunes grenser ikke endres uten ved lov. Kongen kan dog foreta mindre endringer av grensene, hvis ingen av de kommuner som berøres, krever saken brakt inn for de lovgivende myndigheter. Det er sikker rett at også byopprettelser og bynedleggelse må foretas ved lov.

Bykommunelovens § 1 bestemmer at de interesserte kommuner skal ha hatt anledning til å uttale seg før beslutning om grenseendring blir fattet. Det er antatt at uttrykket kommuner her betyr primærkommuner, — ikke også fylkeskommuner.

I loven om styret i kommunene § 2, annet ledd, er det gitt ens regler for grenseendringer — herunder deling og sammenslutning — når det gjelder bykommuner og når det gjelder herredskommuner. Etter denne lov vil altså Kongen kunne slå en bykommune sammen med en herredskommune til en ny herreds- eller bykommune, når de vilkår som loven setter er til stede. Heller ikke denne lov har bestemmelser om de rene byopprettelses- eller bynedleggelsessaker.

I Sverige, Finland og Danmark ligger avgjørelsesmyndigheten i saker om endring av en bykommunes grenser til administrasjonen (kongen, regjeringen eller innenriksministreren), slik som tilfellet er når det gjelder endring av en landkommunes grenser. Etter det Kommuneinndelingskomitéen opplyser, er det i Europa ellers visstnok bare Belgia som har en ordning gående ut på at byutvidelser må besluttes ved lov for hvert enkelt tilfelle. De fleste land har imidlertid en alminnelig lov på området som stiller opp reelle betingelser for grenseendringene. Ofte må det gis særskilt lov hvis enighet mellom partene ikke foreligger eller hvis det gjelder større endringer.

Kommuneinndelingskomitéen foreslår at endring av en bykommunes grenser som hovedregel fortsatt skal foretas ved lov. Er de kommuner som berøres av endringen enige om de nye grenser, skal endringen dog kunne foretas av Kongen. Videre foreslår komitéen at de kommuner som berøres av endringen, og vedkommende fylkesutvalg skal gis anledning til å uttale seg.

Av de innkomne uttalelser går det fram at det ikke er særlig mange som har noe å merke til den av komitéen foreslåtte fremgangsmåte. Norges Byforbund med tilslutning av 14 kommuner er dog av den oppfatning at mindre grensereguleringer mellom by og land må kunne foretas av Kongen også når de kommuner som berøres av endringen, ikke er enige om de nye grenser, men samfunnsmessige interesser tilsier at en mindre grenseregulering bør gjennomføres. Videre er det en del av dem som har uttalt seg, både av fylkesmenn, fylkesutvalg og kommunestyrer, som finner at det bør være ens regler for endring av bykommuners og for endring av landkommuners grenser. Dette gjelder også Norges Herredsforbund. Av primærkommunene er det 16 som direkte har gitt uttrykk for at det bør være ens regler for endring av bykommuners og for endring av landkommuners grenser. De fleste av primærkommunene har dessuten gitt uttrykk for at Stortinget bør ha avgjørelsesmyndigheten.

Departementet har vært av den oppfatning at reglene for endring av bykommuners og for endring av landkommuners grenser bør være ens. Dette er nå vedtatt, jfr. § 2 i loven om styret i kommunene. Departementet skal derfor ikke komme nærmere inn på spørsmålet om fremgangsmåten ved endring av bykommuners grenser, men viser til det som er sagt foran om endring av herredskommuners grenser. Dette gjelder også de rene byopprettelses- og bynedleggelsessaker.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

VI. Utredning.

I Norge har saker om endring av den kommunale inndeling vært forberedt av departementet, som har innhentet de nødvendige opplysninger og uttalelser fra kommunene, fylkesmennene, Norges geografiske oppmåling og de øvrige departementer m. fl.

I Sverige forberedes inndelingssakene av et sentralt embetsverk utenfor departementene, som kalles Kammarkollegiet. Fremgangsmåten er i store trekk slik: Begrunnet søknad om inndelingsendring settes fram for kollegiet, som også kan ta spørsmålet opp på eget initiativ. Finner kollegiet at en søknad bør avslås, kan det gjøre dette straks. I motsatt fall skal utredning finne sted. Finner kollegiet at omfanget og beskaffenheten av de spørsmål som kan komme under overveielse, er slik 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 landshøvding å utrede saken. Denne kan oppnevne en utredningsmann til å hjelpe seg. Utredningen skal ta hensyn til alle spørsmål som har betydning for saken, herunder skal en særskilt ha for øye om en eventuell endring i kommunal inndeling bør føre til endringer i kirkelig, administrativ eller judisiell inndeling. Hvis utredningen gir grunn til det, skal forslag til grenseendring og til økonomisk oppgjør og andre vilkår settes fram. Landshøvdingen skal uttale seg om forslaget. Det samme gjelder kollegiet. Kongen avgjør saken på den måten han finner passende, uansett hva innstillingen går ut på.

Det er sagt at utredningsinstitusjonen er kjernepunktet i den svenske ordning. Hos utredningsmannen føres partene sammen. Gjennom ham klarlegges spørsmålets rettslige og faktiske forutsetninger på en upartisk måte, og dermed muliggjøres en lidenskapsløs forhandling om vilkårene for en grenseendring. Ofte oppnås enighet mellom partene, og statsmyndighetenes videre behandling blir i høy grad lettet.

I Finland er fremgangsmåten med utredning m. v. stort sett som i Sverige.

I Danmark er det opprettet et for hele landet felles råd som skal forberede alle saker om kommunal inndeling, unntatt saker om overføring av en soknekommune fra en amtsrådsrets til en annen og visse mindre grensereguleringssaker. Innenriksministeren kan unnta fra rådets behandling saker hvor kommunene er enige både om grenseendringen og vilkårene for denne og saker som han på forhånd finner ikke bør fremmes. Ministeren kan innhente rådets uttalelse i enhver sak som berører dets forvaltningsområde.

Rådet består av 7 medlemmer. Formannen oppnevnes av innenriksministeren. Av de øvrige 6 medlemmer blir 2 utpekt av landets amtmenn, 2 av styret i den danske kjøpstadsforening, 1 av styret i den danske soknerådsforening og 1 av styret i den danske amtsrådsforening. I saker som bare berører landkommuner, erstattes de to av kjøpstadsforeningen utpekte medlemmer med et medlem utpekt av styret for amtsrådsforeningen og et medlem av styret i en fellesorganisasjon av landkommuner med bymessig bebyggelse. Rådets funksjonsperiode er 6 år. Medlem av rådet er inhabilt ved behandling av sak som gjelder kommune der medlemmet er bosatt. I stedet innkalles varamann. Innenriksministeren kan godkjenne nærmere regler for rådets virksomhet.

Rådet undersøker om vilkårene for endring er til stede, gjør rede for de grunner som taler for eller imot endring og avgir begrunnet innstilling til innenriksministeren. Mener rådet at endringen bør fremmes i et annet omfang enn opprinnelig tenkt, kan det med innenriksministerens bemyndigelse også utrede dette alternativ. Foreslår rådet at endring skal foretas, utarbeider det vilkårene for endringen. Går rådets innstilling ut på at endringen skal foretas, kan innenriksministeren fremme saken eller la det være. Går rådets innstilling ut på at endring ikke skal foretas, er innenriksministeren bundet herav, med mindre 3 av rådets medlemmer har stemt for endringen. Fremmes saken, gjelder de av rådet fastsatte vilkår, medmindre innenriksministeren omgjør dem etter anke fra de interesserte kommunestyre. Blir søknad om grenseendring avslått, kan saken ikke reises på ny før 3 år er gått.

Rådet skaffer selv til veie de opplysninger som det har bruk for og kan kreve avstemninger til belysning av saken. Ethvert statsorgan og ethvert kommunalt organ er pliktig til å skaffe til veie de opplysninger rådet krever og stille skattelister og lignende materiale til rådighet.

Kommuneinndelingskomitéen har i sin innstilling foreslått at det i Norge opprettes en utredningsinstitusjon nærmest etter svensk mønster. Når grensesak blir reist, skal departementet hvis det finner grunn til å undersøke saken, oppnevne et utvalg eller — i mindre saker — en enkelt mann til å utrede spørsmålet. Vedkommende forbereder saken og legger stoffet til rette for kommunene og skal ha myndighet til å avkreve kommunene de nødvendige opplysninger. Utvalget (utredningsmannen) må kunne kalle partene sammen til møter og skal søke å oppklare misforståelser og fjerne uoverensstem-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

melser. Det må kunne megle mellom partene og søke å oppnå enighet.

Komiteén sier videre at utvalget skal sette fram forslag til departementet ubundet av partenes påstander. Dog skal utvalget ikke fremme forslag til økonomisk oppgjør hvis partene motsetter seg det. Komiteén antar at det på dette punkt vil være riktig å beholde skjønnsinstitusjonen. Men utvalget skal ha adgang til å megle mellom partene også på dette område på grunnlag av prinsipper som er fastsatt i loven. Oppnås enighet, kan Kongen stadfeste oppgjøret, men finner han at det strider mot lovens prinsipper, skal han ha anledning til å forkaste det.

De uttalelser som er gitt om komitéens innstilling, viser at det stort sett er enighet om behovet for og opprettelse av en utredningsinstitusjon.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (Platou) uttaler bl. a.:

«Den utredningsinstitusjon som komitéen foreslår anser jeg særdeles heldig. Jeg tror for øvrig det ville være riktig at utredningsmannen (nemndas formann) blir den samme i en rekke inndelingssaker og ikke veksler for hver enkelt sak. Det heter i forslaget: «kan vedkommende departement». Jeg anser denne institusjon så viktig, at det i lovteksten heller burde stå: «Oppnevner vedkommende departement i alminnelighet», jfr. også komitéens motiver til § 2. — Når jeg legger så vidt stor vekt på en særskilt utredningsmann (utredningsnemnd) er det også av den grunn at saker om endring av grenser hvor det er uenighet, ofte mer eller mindre bevisst trønes. Dette vil en utredningsinstans lettere kunne hindre enn det kongelige departement.

Ifølge § 2 skal utredningsmannen (nemnda) «søke å få partene til å bli enige om grenser». Jeg vil sterkt fremholde at mandatet også — og ikke bare subsidiært — må gå ut på å undersøke om det kan bli enighet om å søke de behov, som ligger til grunn for grensereguleringskravet eller sammenslutningskravet, løst på annen måte enn ved å endre kommunegrensene — ved samarbeid mellom vedkommende kommuner. Dette punkt kommer jeg nærmere tilbake til i den uttalelse som er avkrevet meg om hovedspørsmål 1 og 4.

Etter § 2 skal utredningsmannen (nemnda) også søke å få partene til å bli enige om det økonomiske oppgjør («de følger grenseendringen fører med seg»). Men blir ikke partene enige skal det ikke fremsettes forslag. Det økonomiske oppgjør skal da finne sted ved skjønn. Og komitéen sier i sine bemerkninger til § 3, at skjønnet i alminnelighet vil bli etterfølgende.

Jeg er enig i at utredningsmannen (nemnda) bør søke å megle også om det økonomiske oppgjør. Og jeg er enig i komitéens bemerkning side 94—95, at spørsmål av denne art ikke er egnet til administrativ avgjørelse og ikke naturlig hører under Stortinget. Det blir således skjønn en må falle tilbake på.

Selv om det nå i lovutkastets kap. II foreslås gitt nærmere regler (som jeg nedenfor kommer tilbake til) for det økonomiske opp-

gjør vil det allikevel bli et stort spillerom for det etterfølgende skjønn. I større saker vil det være vanskelig for partene å bli enige om en grense (byutvidelser vil være det praktiske eksempel) med stor usikkerhet knyttet til det økonomiske oppgjør. Det er selvsagt ikke her tale om kjøp og salg. Men allikevel vil styret for den kommune som foreslås å skulle avgiv en større eller mindre del av sitt areal til en nabokommune, føle ansvaret for kommunens fortsatte trivsel etter utskillelsen. Og den kommune som begjærer grenseutvidelse, vil heller ikke gjøre det for enhver pris. Jeg tror at det i store saker vanskelig vil bli enighet så lenge det økonomiske oppgjør er svevende. Og dette synes å måtte volde vanskeligheter såvel for utredningsmannen som for de avgjørende myndigheter (Kongen, Stortinget).

I noen grad måtte dette kunne avbøtes ved at det for utredningsmannen fremsatte noe forslag ble avholdt et uforbindende forhåndsskjønn over det økonomiske oppgjør, enten etter partenes forlangende eller etter utredningsmannens eget tiltak. De uforbindende forhåndsskjønn vi hittil i vår praksis har hatt på dette område har ganske visst meg bekjent ikke skapt enighet mellom partene eller øvet noen bestemmende innflytelse på den endelige avgjørelse. Men dette siste skyldes vel forresten til dels at det er gått så lang tid før avgjørelsen ble truffet.»

Vestfold fylkesutvalg uttaler bl. a.:

«Fylkesutvalget mener det vil være heldig at det etableres en utredningsinstitusjon slik som komitéen foreslår i § 2 i lovutkastet. Ved at en utenforstående person eller nemnd kan utrede saken og bringe partene sammen antar en det vil være lettere å komme fram til løsninger som de berørte kommuner kan akseptere.»

Rogaland fylkesutvalg finner at det rette vil være at det oppnevnes en nemnd på 3 medlemmer til å utrede saken, da en der-ved vil oppnå en mer allsidig behandling.

Hordaland fylkesutvalg uttaler bl. a.:

«Elles vil fylkesutvalet peika på at etter lovutkastet pgf. 1, første leden, siste punktum, slik det no lyder, vil truleg utreiingsmannen eller -nemnda kunne koma med framlegg til økonomisk oppgjerd dersom partane vert samde om at han/ho skal gjera dette, jamvel om partane sjølve ikkje er vortne samde om oppgjerd. Av komitéen sine merknader til pgf. 2 i lovutkastet synest likevel gå fram at partane ikkje kan gjeva fullmakt til utreiingsmannen eller -nemnda om å setja fram framlegg til oppgjerd, når partane ikkje er komne til semje om den økonomiske oppgjerd. Det kan vera spørsmål om ikkje utreiingsmannen eller -nemnda bør kunna få slik fullmakt. Med dei kvalifikasjonar ein vil setja til utreiingsmannen eller til medlemmene i utreiingsnemnda skulle ei slik ordning truleg vera forsvarleg. I alle høve bør lovteksta gjerast heilt klår for så vidt vedkjem dette punktet.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (Lindboe) antar at ordningen med en

Om lov om endring i kommunal inndeling.

utredningsinstitusjon vil virke helt tilfredsstillende, men har dog følgende innvendinger:

«Komitéen foreslår at utredningsinstitusjonen skal direkte avkreve kommunene opplysninger, innkalle «partene» til forhandlingsmøter og på dette grunnlag søke å oppnå enighet mellom kommunene eller utforme forslag til vedkommende departement. Først senere skal saken sendes fylkeskommunale myndigheter til uttalelse.

For så vidt saken gjelder en byutvidelse og videre under forutsetning av at byenes status og forhold til fylkeskommunen ikke undergår noen forandring fra den nåværende, anser jeg denne framgangsmåte både for uheldig og ukorrekt. Fylkeskommunen er alltid sterkt interessert i byutvidelser og denne interesse er tilstede selv om byen og det tilgrensede herred blir enige. Det er under den forutsetning som foran er nevnt helt nødvendig å slå utrykkelig fast i loven, at fylkeskommunen trekkes inn i behandlingen allerede fra første øyeblikk av

Det er en vesensforskjell mellom å redegjøre for sitt syn før en kommisjon har truffet sin avgjørelse og få en sak til uttalelse etter at den er avgjort av kommisjonen. De fylkeskommunale interesser ved en byutvidelse er alltid så store, at fylket om det så ønsker helt ut og fra første øyeblikk bør få «partsrettigheter».

Men selv om byenes status endres slik at de går inn i fylkeskommunen og selv om det bare gjelder en endring av herredsgrenser, stiller jeg meg meget tvilende til hensiktsmessigheten av at fylket holdes utenfor til saken i fullt utredet stand forelegges til uttalelse. Jeg skulle anse det mest praktisk, at samarbeidet med fylkesadministrasjonen i slike saker fra første øyeblikk ble så intimt som bare mulig. Man kan si, at dette er så naturlig, at utredningsinstitusjonen av seg selv vil foranledige dette. Nå er det slett ikke min erfaring, at alle mennesker alltid bruker den mest hensiktsmessige framgangsmåte. Jeg tror det ville være særdeles heldig å gi pålegg herom i loven og noen skade ved å ta inn slike bestemmelser kan ikke tenkes å oppstå.»

Når det gjelder oppnevningen og sammensetningen av en utredningsnemnd, har enkelte kommuner visse innvendinger å gjøre. Et par kommuner mener således at hver av de interesserte kommuner bør ha en representant i nemnda. Et par andre mener at fylkesmannen bør oppnevne ett eller flere av nemndas medlemmer.

Departementet er i det vesentlige enig i komitéens forslag om opprettelse av en utredningsinstitusjon.

Når det gjelder institusjonens oppgaver, er departementet enig i at utredning bør finne sted i alle tilfelle hvor det er behov for det. Det er imidlertid en rekke tilfelle hvor utredning, ikke er nødvendig, f. eks. hvor en enkelt gård eller liten grend skal føres over fra et herred til et annet. I slike tilfelle vil vedkommende kommuner etter anmodning av departementet eller fylkesmannen lett kunne skaffe

til veie de opplysninger som trengs. I samsvar med komitéens forslag bør departementet derfor selv kunne avgjøre om saken skal henvises til utredning. Da de nevnte ubetydelige grensendringer er de tallrikeste, bør det heller ikke inntas i loven noen bestemmelse om at utredning i alminnelighet bør skje.

Departementet antar videre i likhet med komitéen at det bør overlates til departementet å avgjøre om utredning skal foretas av en enkelt utredningsmann eller av en nemnd — alt etter sakens omfang og beskaffenhet for øvrig. Hvis departementet har valget mellom å oppnevne en utredningsnemnd eller å sløyfe utredning, kan det nemlig føre til at anvendelsen av utredningsinstitusjonen faktisk blir begrenset til særlig store saker. I mindre saker bør det bare oppnevnes en enkelt utredningsmann, mens det i større saker bør oppnevnes f. eks. 3.

Bl. a. fordi det gjelder en sak partene ikke har rådighet over, og da de har full anledning til å gjøre rede for sitt syn både overfor utredningsinstitusjonen og departementet, finner departementet ikke å burde foreslå noen rett for partene eller fylkesmannen til å nevne opp medlemmer av utredningsnemnda. Nødvendigheten av å ha særlig sakkyndige til å foreta utredningen, leder også til dette.

Departementet finner det selvsagt at utredningsmannen (nemnda) også må overveie om det vil være hensiktsmessig å søke de behov som ligger til grunn for kravet om grenseregulering løst på annen måte enn ved å endre kommunegrensene, og anser det unødvendig å foreslå noen bestemmelse herom i loven.

Det er selvsagt at en utredning i alminnelighet ikke vil være fullstendig med mindre den klarlegger de økonomiske følger som grensendringen vil få for kommunene. Departementet er imidlertid enig med komitéen i at det egentlige økonomiske oppgjør mellom partene bør foretas ved etterfølgende skjønn. Hvor det er levert forslag til økonomisk oppgjør, bør det dog ikke være overskjønn, med mindre det dreier seg om saker av særlig stor økonomisk betydning og det på forhånd er fremsatt begjæring om det.

Så lenge byene ikke er med i fylkeskommunen, vil en byutvidelse også berøre denne. Utredningen må da, om den skal være fullstendig, også omfatte de følger endringen vil få for fylkeskommunen. Det kan imidlertid ikke være nødvendig å sikre denne kommune noen partsrettigheter. Heller ikke de interesserte primærkommuner har noen partsrettigheter. Det loven tar sikte på, er å skaffe hjemmel for oppnevning av utredningsmann (nemnd) og å sikre at denne kan skaffe seg opplysninger og kalle sammen representanter for partene til

Om lov om endring i kommunal inndeling.

møter m. v. Ellers ville partene kunne trenere en utredning ved å la være å innlate seg på saken. Departementet antar at det ikke foreligger noen fare for at en fylkeskommune vil avslå å gi de opplysninger og sende de representanter som utredningsmannen (nemnda) ber om. Hensett hertil synes det unødvendig å nevne fylkeskommunen i lovteksten.

Hva utredningen skal gå ut på, må ellers bestemmes av departementet i det mandat som det gir utredningsmannen (nemnda) etter forholdene i det enkelte tilfelle.

VII. Det økonomiske oppgjør.

Komitéen har i sin innstilling side 83 flg. gitt en bred oversikt over det økonomiske oppgjør som det har artet seg til da, herunder byutvidelseslovenes forutsetninger, skjønnsnemndenes praksis og det rettslige grunnlag i det hele.

Økonomisk oppgjør ved inndelingsendringer har som oftest vært foretatt i forbindelse med byutvidelser og herredsdeler. Grunnlaget for oppgjøret har i det førstnevnte tilfelle vært vedkommende byutvidelseslov. I det sistnevnte tilfelle har det gjerne foreligget et forslag fra kommunestyret i den herredskommune som skulle deles, som så er godkjent av Kongen.

Opprinnelig inneholdt de enkelte byutvidelseslover ikke noe om erstatning eller økonomisk oppgjør for øvrig. En var vel klar over at grenseendringer kunne få innflytelse på kommunenes økonomi, men dette spørsmål kunne ordnes på annen måte enn ved pengeutbetaling, f. eks. ved at byen måtte ta et dårlig eller forsømt distrikt i tillegg til et godt. For øvrig var forholdene den gang på mange måter helt annerledes enn nå. Kommunenes økonomiske og annen virksomhet var meget beskjeden og kommunal eiendom og anlegg meget sjeldne. Det var derfor også ytterst sjelden at en byutvidelse førte til tap av kommunal eiendom eller til en forstyrrelse av kommunenes økonomiske eller annen virksomhet som nødvendigjorde økonomisk oppgjør eller kunne gi grunn for krav om erstatning. Heller ikke kunne det etter tidens tankegang bli spørsmål om erstatning for tap av skattekraft. En mente nemlig den gang at skatten burde betales av den som hadde nytten av den offentlige virksomhet skatten gikk til. En utjamning mellom kommunene måtte derfor synes unaturlig.

Etter hvert som den kommunale virksomhet økte og det ble vanligere med kommunal eiendom og anlegg, måtte byutvidelseslovene også beskjefte seg med spørsmålet om økonomisk

oppgjør. I byutvidelseslovene fra tiden før århundreskiftet finner en således en del spredte bestemmelser om slikt oppgjør. I en byutvidelseslov fra 1892 ble det således bestemt at et skolehus med uthus og grunn, som lå på byutvidelsesområdet, skulle gå over til byen uten vederlag. Senere — ved en byutvidelseslov fra 1905 — ble det etter at et uforbindende forhåndsskjønn var holdt, bestemt at byen skulle betale erstatning i penger til delvis dekning av herredets gjeld. Denne form for fastsettelse av erstatningen er også brukt enkelte ganger senere. I andre lover fra de siste 50 år har det — når partene ikke er blitt enige — vært bestemt at erstatningen skulle avgjøres ved etterfølgende skjønn. Erstatningens størrelse har i loven under tiden vært begrenset oppad til et bestemt beløp, f. eks. til et beløp som svarte til herredskommunens gjeld. I de seneste lover er imidlertid enhver begrensning sløffet. I noen tilfelle har det vært adgang til overskjønn. Ellers har skjønnskommisjonen vært stilt helt fritt, og dens avgjørelse har vært endelig.

De forskjellige byutvidelseslover uttrykker seg noe forskjellig om karakteren av den erstatning som skal gis. Den nevnte lov fra 1905 fastsatte erstatning for det «innteksttap» som herredskommunen led ved forandringen, og erstatningen skulle som nevnt brukes til dekning av gjeld. En rekke senere lover taler om det «innteksttap» vedkommende herredskommune «antas å lide». Senere ble uttrykksmåten erstatning for «det tap» som herredskommunen «antas å lide». Fra 1936 har en gjerne brukt formuleringen: for så vidt det ikke treffes minnelig overenskomst mellom de to kommuner om det «økonomiske oppgjør», blir avgjørelsen herom å treffe ved skjønn.

Loven av 1905 betegner et vendepunkt. Departementet hadde opprinnelig tatt avstand fra erstatning. Det hadde inntil da ikke vært spørsmål om erstatning, ble det anført, og departementet fant ingen grunn til å gjøre unntak fra denne regel. Flertallet i vedkommende stortingskomité var enig. Mindretallet fremholdt at det ikke var mer enn rimelig at bykommunen ytte herredskommunen et passende vederlag for det innteksttap som denne led ved byutvidelsen, som var mot herredskommunens ønske. Mindretallets syn seiret i Stortinget, og da departementet fikk saken tilbake, uttalte det i proposisjonen til det lovforslag som endelig ble vedtatt:

«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 r e t t s k r a v på erstatning av den kommune som utvides, der-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

imot 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.»

Senere har det i alminnelighet vært betalt erstatning til landkommuner ved byutvidelser.

Både i byutvidelsesloven fra 1905 og alle senere byutvidelseslover tales det alltid om erstatning til landkommunen. Departementet sier uttrykkelig at den minskede kommune beholder sine forpliktelser uavkortet og regner altså ikke med noe skifte. Som regel har dog erstatningsbestemmelsene lagt betydelig vekt på den minskede kommunes gjeld.

Selv om departementet ikke har forutsatt noe annet oppgjør ved lovens foranstaltning enn billighetserstatningen, har det likevel gått ut fra at kommunene måtte ordne visse økonomiske mellomværender. I et lovforslag fra 1915 sier departementet således at en byutvidelse kan foranledige økonomisk oppgjør av annen art mellom herreds- og bykommunen, f. eks. spørsmålet om bykommunens overtaking av landkommunens eiendommer i de overførte områder o. l. Departementet antar at en i dette tilfelle som vanlig kan overlate ordningen av den slags forhold til etterfølgende forhandling og overenskomst mellom kommunene. Det samme antar departementet bør gjelde landkommunens elektriske anlegg i utvidelsesområdet. Men det 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 forlangende om innløsning av ledningsnett m. v. i de innlemmede strøk. Departementet foreslo at bare anleggets tekniske verdi skulle komme i betraktning. Det tap som de kommunale elektrisitetsverker måtte antas å lide skulle for øvrig tas i betraktning ved fastsettelsen av erstatningen. Flertallet i vedkommende stortingskomité 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. Skjønnnet skulle stå helt fritt, erstatningssummen skulle ikke være begrenset oppad til kommunens gjeld e. l., og det skulle ikke bare bygge på den tekniske verdi, det kunne også tas hensyn til det forretningsmessige tap. I Stortinget tok komitéen avstand fra en bemerkning som den hadde kommet med om at det ved byutvidelser i alminnelighet bare var tale om erstatning for skattetap, og viste om det alminnelige tap til begrunnelsen i forbindelse med den nevnte byutvidelseslov av 1905. Loven fikk i sin ende-

lige form bestemmelse om at byen skulle overta så stor del av landkommunens gjeld som skjønnet bestemte, at det særskilt og uavhengig av landkommunens gjeld skulle gis erstatning for det tap som kommunenes elektrisitetsverker og et interkommunalt kraftselskap måtte antas å lide og at elektrisitetsanleggene i utvidelsesområdet skulle overtas av bykommunen etter takst, hvis noen av partene forlangte det.

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, gir den utvidede kommune adgang til å sette seg i besittelse av disse eiendeler — det være mot eller uten erstatning. I en byutvidelseslov fra 1922 ble det uttrykkelig bestemt at byen skulle erstatte landkommunen verdien av vannledninger og brannhydranter i utvidelsesområdet.

Den foran nevnte lov av 1936 innførte begrepet «økonomisk oppgjør» i stedet for «erstatning for tap». Men det er intet som tyder på at en har tilsiktet en realitetsforandring. Senere har begrepet «økonomisk oppgjør» jevnlig vært brukt.

Fra hovedregelen har en alltid gjort det unntak at veier, gater og offentlige plasser, offentlig eiendom i snevreste forstand, følger grunnen uten erstatning.

Byopprettelseslovene i de siste 40 år har forutsatt et slags skifte av landkommunens eiendeler og gjeld.

Administrasjonen har stort sett vært klar over bykommunenes stilling ved grenseendringer. Det samme kan en ikke alltid si om de skjønnskommisjoner og skjønnsnemnder som har vært oppnevnt for å fastsette erstatninger og foreta oppgjør.

Når landkommuner har vært delt, har det foregått et slags skifte. En har ikke lovbestemmelser herom og heller ikke lovbestemmelser om økonomisk oppgjør ved endring av grenser mellom herredskommuner. Praksis har vært at herredstyret i den kommune som skulle deles, har vedtatt et oppgjør av skiftemessig art og at Kongen har truffet bestemmelse om deling på de vedtatte vilkår.

Når en står overfor grenseendringer som foretas ved lov, er det rettslige grunnlag etter departementets oppfatning klart. Lovgivningsmakten har det i sin makt å ordne oppgjøret slik som forholdene i hvert enkelt tilfelle tilsier det. Dette syn har vært lagt til grunn ikke bare når det gjelder såkalt forvaltningsmessig eiendom, men også når det gjelder såkalt finansformue — inntektsgivende eiendom som kommunen har skaffet seg helt fri-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

villig. Eksempelvis la en i den nevnte lov fra 1915 ingen vekt på at en hadde med et selvstendig organisert interkommunalt kraftselskap å gjøre. Det hele ble ordnet etter hensiktsmessighet og billighet. At de forskjellige byutvidelseslover ikke har grepet inn i alle detaljer, men overlatt ordningen av mer praktiske spørsmål til partene, rokker ikke ved dette prinsipp. Kommunalvesenet er ordnet ved lov og kan endres ved lov. Den eneste hindring måtte i tilfelle være grunnlovens § 105.

Om grunnlovens § 105 bemerker komitéen:

«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 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 liggende 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 kommunene 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.»

Departementet er enig med komitéen i at grunnlovens § 105 ikke er til hinder

for at lovgivningsmakten ved inndelingsendringer ordner oppgjøret mellom kommunene slik som forholdene i det enkelte tilfelle gjør det rimelig. Når det gjelder komitéens forståelse av bestemmelsene i byutvidelseslovene, skal departementet merke at det neppe har vært meningen i loven av 1915 at den minskede kommune skulle ha et rettskrav på «full» erstatning for elektriske anlegg.

Komitéen bemerker at det kan være et spørsmål om Kongen ved endring av herredskommuners grenser har den samme rett som lovgivningsmakten til å treffe bestemmelser om de følger grenseendringen skal ha. Kongen har etter loven rett til å fastsette «nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov», men det sies i loven ikke noe om erstatning eller økonomisk oppgjør. Da grenseendringer iallfall ved deling av kommuner nødvendigvis må medføre et økonomisk oppgjør, antar komitéen at den fullmakt Kongen har, må inneslutte rett til å fastsette slikt oppgjør. Derimot mener komitéen at det vel kan være tvilsomt om denne fullmakt gir adgang til å tilkjenne erstatning ut fra billighetsbetraktning.

Departementet skal ikke komme nærmere inn på hvilken myndighet Kongen har til å ordne det økonomiske oppgjør ved endring av grenser mellom herredskommuner. Etter de lovbesemmelser som foreslås, vil nemlig spørsmålet om fremgangsmåten ved økonomisk oppgjør komme i en ny stilling.

I Sverige ordner Kongen hvor det er nødvendig det økonomiske oppgjør mellom kommunene på grunnlag av utredningsmannens forslag. Det hele er en administrativ sak. Det foregår ikke noe skjønn slik som hos oss. Oppgjøret blir fastsatt i samband med forordningen om grenseendringen, eller — i særlige tilfelle — etterpå. Der det skal være oppgjør, foretas det etter retningslinjer som er fastsatt i loven. Grunn som er utlagt til veg, gate, torg eller annen offentlig plass, tilfaller den kommune hvor grunnen blir liggende etter grenseendringen. Andre kommunale rettigheter og kommunale forpliktelser skal ved deling av kommuner legges til eller deles mellom de endrede eller nydannede kommuner under hensyn til forholdet i skattekraft eller innbyggertall mellom de områder som den eldre kommune deles i, eller til andre forhold som må anses bestemmende. Loven gir videre anvisning på hvilke av kommunene skal tildeles de enkelte formuesgjenstander og hvordan gjelden skal fordeles. Det foretas altså først en forholdsmessig fordeling av rettigheter og plikter. Hvis noen kommune blir forfordelt ved utlod-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

ningen, foretas en utjamning i penger. Dessuten kan det gis billighetserstatning.

Om billighetserstatningen bestemmer loven at hvis noen kommunes økonomiske stilling blir betydelig forringet gjennom inndelingsendringen uten at dette kan anses oppveid ved befrielse for kommunale forpliktelser, 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. Bestemmelsen slår formelt til begge sider. Både den kommune som avgir et område og den som mottar et område kan få erstatning. Men kommentarene taler om erstatning og synes å forutsette at det er den minskede kommune som får sin økonomi forringet. 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.

I Finnland faller bestemmelsene om det økonomiske oppgjør stort sett sammen med de en har i Sverige. På ett punkt synes det dog å være en viktig avvikelse. Medfører endringen en vesentlig svekkelse av kommunens 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 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 realitet, idet lovkomitéen i motivene uttaler at den under henvisning til eldre praksis har villet stille opp snevrest mulige grenser for erstatningskrav.

I Danmark fastsetter et særskilt råd, med adgang til anke til innenriksministeren, vilkårene for en grenseendring. Rådet foretar om nødvendig — ved innlemmelse av landdistrikter i kjøpsteder — en «avregning av de interesserte kommuners økonomiske mellomværende». Når det gjelder innlemmelse av landdistrikter i kjøpsteder, kan rådet videre fastsette at det skal ytes erstatning hvis kjøpstadskommunens, soknekommunens eller — i særlige tilfelle — vedkommende amtskommunes økonomiske stilling på grunn av innlemmelsen kan antas å bli vesentlig forverret uten at dette oppveies av de fordeler eller lettelser innlemmelsen må antas å bringe kommunen. Erstatningen betales av den eller de andre kommuner. Erstatningens størrelse og

utbetalingsmåten fastsettes av rådet, som også har rett til å bestemme at erstatningen skal bestå i overtakelse av visse kommunale forpliktelser.

Loven har for øvrig bestemmelse om at det ved byutvidelser kan gis erstatning til grunneiere når økningen i kommunale avgifter ikke blir oppveid av de med innlemmelsen forbundne fordeler. Videre kan det tilstås de personer som bor på byutvidelsesområdet på innlemmelsestiden, en nedsettelse av de personlige skatter til kommunen for inntil 15 år. Forutsetningen er selvsagt at skatten i bykommunen er større enn i landkommunen.

Kommunenes rettslige vesen.

Kommuneinndelingskomitéen bemerker i sin innstilling side 95 flg. at når man skal søke å trekke opp fremtidige retningslinjer for det økonomiske oppgjør, er det av interesse å gjøre seg opp en mening om kommunenes vesen. Ser en kommunene som mer eller mindre tilfeldige statlige administrasjonsområder, eller antar en at de går til grunne ved grenseendringer, vil det være naturlig å hevde at det skal foretas en utskifting av rettigheter og forpliktelser. Legger en imidlertid det synspunkt til grunn at kommunene er selvstendige organer som består uansett om grensene endres, 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 kommuner, vil i alminnelighet ingen av delene kunne gjøre krav på å bli betraktet som fortsettelsen av den opprinnelige kommune. Denne må anses som utslettet. I dette tilfelle er det naturlig at rettigheter og forpliktelser blir delt.

Komitéen sier videre:

«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 komitéen imidlertid foreslå at en fastholder som hovedprinsipp at kommuner som bare mister en del av sitt område, beholder sine rettigheter og forpliktelser.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

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.»

Departementet er enig med komitéen i at en både av praktiske og rettslige grunner bør velge den konstruksjon at kommunene er selvstendige organer som består uansett om grensene endres. Denne løsning vil også være helt i samsvar med den rådende oppfatning av hvordan forholdet bør ordnes og helt i samsvar med det som er sikker rett i dag. Konsekvensen herav vil bli at den kommune hvis grenser endres, beholder sine eiendeler, rettigheter og forpliktelser, med mindre det treffes annen bestemmelse for enkelte arter eiendeler eller ved det enkelte oppgjør. Som komitéen har bemerket, vil det imidlertid bli nødvendig å foreta et skifte i de tilfelle en kommune blir utslettet og de enkelte deler lagt til andre kommuner.

Offentlig eiendom, annen forvaltningsformue og finansformue.

Kommuneinndelingskomitéen bemerket at det til bedømmelse av det økonomiske oppgjør kan være nyttig å sondre mellom forskjellige arter av kommunal formue. Komitéen stiller opp tre slike arter:

a) Finansformue. Til denne regner komitéen verdier av privatøkonomisk art som er omsettelige og inntektsgivende, f. eks. skogeiendom og annen eiendom som ikke er ervervet i den hensikt at den skal tjene forvaltningsøyemed. Videre regnes kontantbeholdningen til finansformuen. Til finansformuen regnes også elektrisitetsverk, gassverk og sporveier, som den mener bør drives på forretningsmessig basis. Denne eiendom har imidlertid berøringspunkter også med forvaltningsformuen.

b) Forvaltningsformue. Til denne regner komitéen fortrinnsvis formuesgjenstander som ikke skaffer kommunene 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 nevnes veger, gater, kloakker, vannverk, brannstasjoner, skolebygninger, kirker osv. Også havneanlegg regnes til denne gruppe.

c) Offentlig eiendom, som er en særskilt gruppe av forvaltningsformuen. Hit regner komitéen anlegg som umiddelbart tjener den samlede almenhet uansett bopel, som f. eks. gater, veger, bruer, torg osv.

Komitéen bemerket videre at det ikke er noe skarpt skille mellom offentlig eiendom og annen forvaltningsformue og heller ikke mellom forvaltningsformue og finansformue. Ofte kan skillet avhenge av kommunens art. Dessuten kan en eiendom dels nyttes som finansformue og dels som forvaltningsformue.

Av dem som har uttalt seg om komitéens innstilling, er det bare et par som har kommet inn på sontringen mellom de forskjellige arter kommunal formue. Sjefen for Sivilforsvaret bemerket:

«Sjefen for Sivilforsvaret har ingen merknader å gjøre til det som i kommuneinndelingskomitéens innstilling II av 3. desember 1951 er anført om fremgangsmåten ved endring av kommunegrenser, herunder prinsippene for det økonomiske oppgjør, bortsett fra at offentlige tilfluktsrom må antas å høre til den «annen forvaltningsmessig eiendom» som etter § 4 første ledd i komitéutkastet til lov om endring av kommunegrenser, skal følge grunnen.

Som det vil være kjent bygges offentlige tilfluktsrom av vedkommende kommune med statstilskudd, jfr. midlertidig lov av 21. februar 1947 om tillegg til luftvernlovgivningens § 10, tredje ledd. Tilfluktsrommene er helt ut kommunal eiendom. Ved krig skal de offentlige tilfluktsrom gi beskyttelse for det trafikerende publikum i en viss omkrets av tilfluktsrommet. Det foreligger muligheter for i fredstid å gjøre dem inntektsbringende ved utleie til lager, garasje etc.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (Platou) uttaler:

«Komitéen angir i sine motiver side 96—97 forskjellen mellom forvaltningsformue (herunder offentlig eiendom — gater, veier, skolebygninger, kirker m. v.) og finansformue (verdier av privatøkonomisk art, som er omsettelig og inntektsgivende). Da skjønnemnda etter § 4 første ledd i tilfelle tvist skal avgjøre hvilke eiendommer skal følge det område som utskilles finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på disse teoretiske betraktninger. Jeg vil bare nevne, at etter at lærerne nå er kommet over på bruttolønn ser jeg ingen grunn til at lærerboliger i en landkommune skal anses å høre til forvaltningsformuen, men i en bykommune i likhet med andre funksjonærboliger til finansformuen.»

Departementet er enig med komitéen i at det ikke er noe skarpt skille mellom offentlig eiendom og annen forvaltningsfor-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

mue og heller ikke mellom forvaltningsformue og finansformue. Det kan derfor reises visse innvendinger mot å nytte disse begreper ved utformingen av bestemmelsene om det økonomiske oppgjør ved grenseendringer. Da imidlertid skjønnsnemnda etter det som er foreslått, skal ha avgjørelsen i tilfelle av tvil, synes det ikke å være noen avgjørende betenkeligheter ved å legge sontringen til grunn ved utformingen av bestemmelsene om oppgjøret.

Eiendeler som bør følge grunnen.

Kommuneinndelingskomitéen bemerker at uansett hvordan de nye grenser trekkes, bør det komitéen forstår med offentlig eiendom (forvaltningsformue i snevreste forstand) følge grunnen uten vederlag til den kommune som eiendommen skilles fra. Dette gjelder i første rekke veger og gater. De er så nøye forbundet med terrenget at de må sies å være en del av dette. De tjener ikke bare strøket eller kommunens innbyggere, men den hele almenhet uansett bopel, da de er åpne for offentlig trafikk. Komitéen bemerker videre at det fra visse hold har vært hevdet at selv om dette er så, bør vederlag gis fordi kommunen har investert en betydelig del av sin kapital i disse anlegg. En må imidlertid etter komitéens oppfatning bl. a. bygge på at vegene ingen direkte inntekter gir, men bare utgifter. De indirekte fordeler en har av vegene, består også etter avståelsen, men utgiftene slipper en. Når en ser bort fra den trafikkmessige fordel, har vegene bare verdi for kommunen for så vidt som de en gang anskaffet sparer kommunen for nye anleggsutgifter.

Komitéen mener videre at også andre anlegg som er nøye og uløselig knyttet til det territorium som utskilles og til den befolkning som overføres, bør følge grunnen. Dette kan f. eks. gjelde bruer, vannledninger og skolebygninger. Komitéen bemerker videre:

«Vanskeligheten ved en slik oppgjørsmåte vil bestå i å avgjøre hvorvidt en sådan eiendom eller et sådant 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 kommunes 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 overdragelsen av det enkelte anlegg.»

De aller fleste kommuner m. v. som har fått tilsendt komitéens innstilling, er ikke kommet inn på dette spørsmål. De som har berørt spørsmålet, har imidlertid som regel hatt visse innvendinger mot forslaget.

Østfold fylkesutvalg bemerker således om § 4 i komitéens lovutkast:

«I paragrafens første ledd står intet om at vederlag ikke skal betales for de veger, gater, bruer m. v. som overføres. Dette står imidlertid i bemerkningene til paragrafen.

Fylkesutvalget er oppmerksom på at slike overføringer kan få betydning for erstatningsbedømmelsen etter § 6, og mener at lovbestemmelsene bør formes slik at den minskede kommune blir sikret mot å bli skadelidende ved overføring av sådan forvaltningsformue som nevnt i dette punkt, og helst slik at det i visse tilfelle vil kunne bli spørsmål om vederlag ved sådanne overføringer.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (Platou) uttaler:

«Ifølge § 4 skal all forvaltningsmessig eiendom som bare eller i overveiende grad tjener de områder som skilles ut uten vederlag følge med over til den annen kommune. Det skal således endog ikke tas hensyn til gjeld som måtte påhvile slik eiendom — gjelden skal i sin helhet den kommune beholde, som berøves en del av sitt område. Begrunnelsen for dette har komitéen gitt under litra b (side 97 første og annen spalte).

Dette er kanskje teoretisk riktig. Men det kan i praksis virke i høy grad urimelig. Det ville være rimelig hvis en kunne tenke seg — som komitéen formodentlig går ut fra side 99, annen spalte — at en kommune var fullt — eller i hvert fall jevnt — utbygget etter de forskjellige distrikters behov og forhold. Jeg nevner således utbygging av skolene opp til skolelovens krav. Men utbyggingen av en kommune kan under de nåværende forhold ikke være kommet like langt i alle distrikter. Behovene har måttet stilles opp på en prioritetsliste. I alminnelighet vil tettere bebodde strøk — som i regelen også vil bære en større del av kommuneskatten — komme øverst på prioritetslisten og få behov tilfredsstillet av skattemidler, som også de andre distrikter bidrar til. Forutsetningen er da, at neste gang kommer andre distrikters tur. Hvis da kommunen ved en grenseendring må avgi en del av sitt område — enten et tilbakeliggende distrikt eller (som tilfellet regelmessig vil være ved byutvidelser) et distrikt som samtlige skattytere har vært med på å bygge ut, vil det være urimelig om det ikke tas hensyn til dette ved det økonomiske oppgjør.»

Vestfold fylkesutvalg anfører:

«Ved alle former for grenseendringer er det forutsatt at forvaltningsmessig eiendom

Om lov om endring i kommunal inndeling.

som bare eller i overveiende grad tjener området, uten videre blir ført over til den kommune som området blir tillagt. Det skal således ikke tas hensyn til gjeld eller forpliktelser som måtte knytte seg til disse eiendommer. Fylkesutvalget mener at en slik bestemmelse kan virke usmidig og vil foreslå at skjønnemnda må få adgang til å ta i betraktning slik gjeld og slike forpliktelser dersom den finner grunn til det. En har merket seg at komitéen henviser til at eventuelle skjevheter vil kunne justeres over erstatningsparagrafen. Denne setter imidlertid meget strenge betingelser for å legge erstatning. En mener derfor at det vil kunne forekomme mellomtilfelle der det vil virke urimelig at den reduserte kommune blir sittende med hele gjelden som måtte knytte seg til slike eiendommer, men hvor dette forhold ikke vil gi seg utslag i at kommuner må øke skattetrykket for å opprettholde sin kommunale standard (som § 6 setter som betingelse for å legge erstatning).»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (Lindhoe) bemerker:

«Komitéen fastslår (innst. side 97, 1. spalte) at offentlig eiendom — forvaltningsformue i snevreste forstand — bør følge grunnen uten vederlag til den kommune som grunnen utskilles fra. Denne sats er supplert side 99, 2. spalte, med at denne forvaltningsformue, som skal følge grunnen, alene skal tjene de områder som utskilles. I lovutkastet § 4 er reglene imidlertid formet slik at den gjelder forvaltningsmessig eiendom som bare eller i overveiende grad «tjener området», uten at det uttrykkelig nevnes at avståelsen skal skje uten vederlag. I denne paragraf finnes ingen bestemmelse om erstatning.

Så fram § 4 bare omhandler de tilfelle, hvor forvaltningsmessig eiendom skal følge grunnen over til den andre kommune — mens erstatningsspørsmålet holdes åpent — er jeg enig i formuleringen. Følger det imidlertid av paragrafen, at forvaltningsmessig eiendom som delvis tjener andre områder enn de som utskilles skal avstå uten vederlag, blir forholdet etter min oppfatning regulert på en urettferdig måte likeoverfor den opprinnelige eierkommune. Det synes her det eneste rimelige, at det i dette tilfelle ytes erstatning. Som komitéen også fremholder, er man her inne på grensetilfeller, hvor utredningsinstitusjonens og skjønnskommisjonens skjønnsmessige vurderinger spiller en stor rolle, og hvor det kan bli meget vanskelig å nå fram til et rimelig og rettferdig resultat, uten at en korrigering i form av erstatning kan finne sted. Så fram byene beholder sin nåværende status og ikke i en eller annen form blir innlemmet i fylkeskommunen, blir i tilfelle regelen enn mere urimelig.»

Skogerformannskapet kommer inn på hvilke følger komitéens forslag kan få for utbyggingen av strøk som en kommune kan risikere å miste og uttaler:

«I § 4 foreslår lovutkastet at forvaltningsmessig eiendom som bare eller i overveiende grad tjener strøket, skal følge grunnen uten

vederlag til den kommune som eiendommen skilles fra. Slik eiendom kan være: veier, gater, bruer, offentlige plasser, folkeskoler, idrettsanlegg, leikeplasser o. lign., samt særskilte fonds.

En antar at en slik bestemmelse vil føre til at herreder med tettbebyggelse som grenser opp til en by, vil føle seg fristet til å unnlate påkrevde investeringer i foran nevnte anlegg og innretninger i tettbebyggelsen, fordi en ved en eventuell hyutvidelse ikke kan regne med noe vederlag for investeringene.

Det er innlysende at en by på denne måte kan risikere å måtte overta et dårlig utbygd område, hvilket vil føre til at bykommunen får uforholdsmessig store årlige merutlegg til nødvendige investeringer — utgifter som kunne ha vært spart om strøket hadde vært vel utbygd av landkommunen som — vel å merke — i så fall ville risikere å måtte opparbeide de forskjellige anlegg gratis.

En synes det vil virke urettferdig om dette forhold ikke skal bli tatt i betraktning ved det økonomiske oppgjør, og en vil derfor foreslå at den forvaltningsmessige eiendom som omhandles i § 4, første ledd, blir overført til den nye kommune mot et rimelig vederlag. §§ 4 og 5 må etter dette delvis omformes.»

Departementet skal bemerke:

Som komitéen har bemerket er det kommunal eiendom som er så nøye og uløselig knyttet til territoriet at den bør følge dette og tilhøre den kommune innen hvis område territoriet blir liggende. Dette gjelder i første rekke gater og veier. Disse som i virkeligheten er en del av grunnen, bør ved grenseendring uten videre gå over til den kommune territoriet blir tillagt. Det samme gjelder innretninger som enten er en del av veg- og gatenettet eller som er fast tilbehør til dette, f. eks. bruer, ferjeleier og gatebelysning. Slik eiendom og slike innretninger kan brukes av hvem som helst, men det er strøkets innbyggere som i første rekke har nytte av dem og som er interessert i at de blir holdt ved like. Etter de bestemmelser som er gitt i vegloven, blir det for kommunale veier — bygdeveier og gater — den utvidede kommune som må ta seg av vedlikeholdet. Denne kommune bør derfor også ha eiendomsretten.

Departementet tiltrer også komitéens forslag om at eiendom som bare eller i overveiende grad tjener innbyggerne på det område som overføres, bør gå over til den utvidede kommune. Som det kanskje mest praktiske eksempel på slik eiendom kan nevnes skolebygninger, som den minskede kommune ikke lenger har bruk for.

Spørsmålet om hvorvidt eiendom som følger grunnen, bør gå over til den utvidede kommune uten erstatning eller oppgjør i noen form, kan stille seg forskjellig. Det er på den ene side utvilsomt at den verdi — bortsett fra bruksverdien — som slik eiendom har for kommunen, ligger i at den en gang opparbeid-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

det sparer kommunen for nye anleggsutgifter. Det er imidlertid på den andre side også slik at en overføring til annen kommune av slik eiendom uten erstatning eller oppgjør i noen form undertiden vil virke urimelig. Ikke minst gjelder dette når den minskede kommune har pådratt seg gjeld til anlegg eller anskaffelse av eiendommen, en gjeld som den kanskje vil trenge årtier for å dekke.

Når det gjelder veger, gater, bruer og ferjeleier m. v., synes komitéen å ha forutsatt at den minskede kommune vil ha en direkte fordel av å bli kvitt slik eiendom, fordi kommunen sparer vedlikeholdsutgiftene samtidig som kommunens innbyggere kan bruke eiendommen som før. Dette vil også være regelen. Men det kan undertiden forekomme tilfelle hvor den gjenværende kommunes innbyggere ikke har noen ferdsel på det overførte område og derfor heller ikke noen nytte av de veger m. v. som finnes der.

Det standpunkt som komitéen har tatt til vederlagsspørsmålet, kan ellers være riktig hvis den minskede kommune er jevnt utbygd. Men utbyggingen av en kommune vil bare sjelden være kommet like langt i alle deler av kommunen. Behovene må tilfredsstilles etter en prioritetsorden. Svært ofte vil de tettbygde strøk, som i regelen bærer den største del av kommuneskatten, få sine behov tilfredsstilt først, og disse behov blir tilfredsstilt av skattemidler som også de andre distrikter bidrar til. Forutsetningen er da at det i neste omgang blir de andre distrikters tur. Hvis en kommune ved grenseendring må avgå en del av sitt område som samtlige skattytere har vært med på å bygge ut, kan det være urimelig om det ikke tas hensyn til dette ved et økonomisk oppgjør.

En sak for seg er at en bestemmelse om at eiendom som nevnt, skal gå over uten erstatning eller annet vederlag faktisk vil kunne føre til at kommune som må regne med å miste et område, f. eks. ved byutvidelse, gir dette område siste prioritet når det gjelder utbyggingen av de kommunale anlegg.

Departementet er ut fra de nevnte betraktninger kommet til at eiendom som bør følge grunnen, ikke i alle tilfelle kan gå over til den utvidede kommune uten oppgjør i noen form. Hvis det er spesiell grunn til det, bør etter departementets oppfatning gjeld som den minskede kommune har pådratt seg i anledning av eiendommen overføres sammen med denne. Undertiden bør forholdet ordnes ved at den utvidede kommune betaler et vederlag for eiendommen. Den sistnevnte oppgjørsmåte synes imidlertid bare å kunne komme på tale hvis det foreligger helt særegne forhold og hvis erstatningsoppgjøret dermed vil

være opp- og avgjort. Reiser den minskede kommune krav om erstatning på grunn av tapt skattekraft eller økonomisk svekkelse for øvrig, bør det ikke bli spørsmål om særskilt betaling for eiendom som følger grunnen. En må da ta omsyn til alle forhold som er av betydning for erstatningsspørsmålet, og den omstendighet at kommunen har avgitt eiendom, vil da bare komme inn som ett av de mange momenter for og imot erstatning som det må tas omsyn til.

Den sistnevnte fremgangsmåte — at den utvidede kommunes overtaking av eiendom som nevnt tas i betraktning ved avgjørelse av erstatningsspørsmålet i anledning av grenseendringen — vil etter dette bli den ordinære. Det er imidlertid grunn til å streke under at den omstendighet at overgang av slik eiendom skal tas i betraktning ved oppgjøret, ikke i og for seg betyr at den minskede kommune skal få erstatning. Det er nemlig ikke sikkert at eiendomsovergangen isolert sett ville betinge vederlag. Erstatningsspørsmålet vil ellers bero på forholdene i det hele.

Eiendeler som ikke følger grunnen.

Når det dreier seg om partielle overføringer, vil den minskede kommune etter det som er sagt foran, beholde all eiendom som ikke er så nøye forbundet med det terreng som overføres at den må anses som en del av dette, og som heller ikke er så nøye og uløselig knyttet til det territorium og den befolkning som blir skilt ut, at den bør følge med. Tilsvarende er den minskede kommune ansvarlig for gjeld og forpliktelser som ikke bør følge eiendom som nevnt. Som eksempel på verdier kommunen således beholder, kan nevnes kontantbeholdningen, aksjer, verdipapirer, tilgodehavender som f. eks. skatterestanser, land- og skogeiendommer, kinematograflokaler, elektrisitetsverk osv., — alt uansett beliggenhet. Det samme gjelder sentralinstitusjoner og anlegg som tjener hele kommunen eller en større del av denne, f. eks. administrasjonsbygg, høgre skoler, sykehus, vannverk utenom fordelingsnett på det overførte område osv.

Komitéen bemerker at det fra denne hovedregel bør 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. Komitéen streker under at det her ikke er tale om noe alminnelig skifte, men om en

Om lov om endring i kommunal inndeling.

forholdsmessig deling mellom de skilte områder av bestemte anlegg eller formuesgjenstander, f. eks. elektrisitetsverk, sykehus og høgre skoler. Også avsetninger kan det bli tale om, når nevnte forutsetninger er til stede.

Bare noen få av de departementer m. fl. som har uttalt seg om komitéens innstilling, har kommet inn på disse spørsmål:

Landbruksdepartementet bemerker bl. a.:

«... Øvrige eiendeler kan skjønnet, når det finnes rimelig og hensiktsmessig av kommunale hensyn, fordele eller inntil videre påbynyttet i fellesskap av de kommuner som berøres av grenseendringen. Skjønnet avgjør i hvilket forhold delingen eller samarbeidet skal foregå og fastsetter eventuelle vilkår. Såvidt en forstår skal det heller ikke i dette siste tilfelle ytes erstatning, men gjeld som knytter seg til vedkommende eiendel skal skjønnet ta hensyn til. Erstatning blir det først tale om etter den alminnelige regel i § 6 i lovutkastet. Men vilkåret etter denne bestemmelse er at kommunen «kommer i en slik økonomisk stilling at den antas vanskelig å kunne opprettholde sin kommunale standard uten økt skattetrykk.»

Generelt sett skal en bemerke, at når det gjelder landområder som grenser inn til by og som kreves tillagt bykommunen, kan forholdet være at landkommunen har hatt særlige store utgifter til slike områder fordi kravene om kommunale tiltak i forstadsstrøk kan være større enn ellers og fordi kommunen har regnet med å kunne ta ekstra løft på grunn av de skatteinntekter slike — kanskje tettbygde — strøk ventes å gi i framtiden. Det synes derfor lite rimelig at det ikke skulle tas hensyn til slike forhold ved fastsettelse av erstatning.»

Handelsdepartementet uttaler:

«... vil Handelsdepartementet understreke bestemmelsene i lovutkastets § 4 annet ledd vedrørende påbud om benyttelse av kommunale anlegg i fellesskap. Det må ansees som en fordel om det ved framtidige kommuneinndelinger i størst mulig utstrekning kan skapes grunnlag for å tilskynde utviklingen med interkommunalt samarbeid på de områder hvor dette hensiktsmessig lar seg gjennomføre.»

Departementet er enig med komitéen i at det, under de forutsetninger som komitéen har nevnt, bør være adgang til å påby deling av formuesgjenstander eller interkommunalt samarbeid om kommunale tiltak dersom almene hensyn krever det, og foreslår derfor en bestemmelse herom i loven. Det kan her f. eks. bli spørsmål om å påby at de to kommuner inntil videre skal nytte et skolehus sammen, eller at de skal være sammen om driften av et elektrisitetsverk. Departementet antar at det samarbeid m. v. som i tilfelle påbys, som regel bør ha forholdsvis begrenset varighet. En må nemlig ta hensyn

til den minskede kommunes fremtidige behov. Dersom den minskede kommune om en tid må antas å få bruk for hele anlegget, må den utvidede kommunes rett til delvis å nytte det begrenses inntil dette tidspunkt. Gjelder det anlegg som etter sin beskaffenhet bør drives felles for større områder enn den enkelte kommune, står saken i en annen stilling. Her kan det bli spørsmål om samdrift for lengre tid. Kommunene må selvsagt kunne avvike samarbeidet, hvis de blir enige om det.

Et særskilt spørsmål vil oppstå når eiendom eller anlegg som deles eller påbys nyttet i fellesskap, er beheftet med gjeld. Under slike forhold som er nevnt i avsnittet om eiendeler som bør følge grunnen, kan det ved deling bli nødvendig å påby at den utvidede kommune overtar en forholdsmessig del av gjelden. Hvor det gjelder eiendom som er påbudt drevet i fellesskap, vil vel imidlertid den mest praktiske ordning være at den minskede kommune fortsatt står ansvarlig for gjelden, og at den utvidede kommunes leie for bruken eller tilskudd til samarbeidsdriften stipuleres under omsyn hertil. Gjelder samdriften en inntektsgivende bedrift, f. eks. et elektrisitetsverk, vil det være naturlig at bedriften fortsetter forrentningen av og avbetalingen på sin gjeld og at kraftprisen fastsettes under hensyn hertil. Hvilken fremgangsmåte som etter dette bør nyttes, må bero på forholdene i det enkelte tilfelle.

Skifte.

Som nevnt foran vil, når en kommune deles i to eller flere kommuner eller en kommunes forskjellige deler legges til bestående kommuner, i alminnelighet ingen av delene kunne betraktes som fortsettelsen av den opprinnelige kommune. I dette tilfelle er det derfor naturlig at den opprinnelige kommunes rettigheter og forpliktelser blir delt.

I de tilfelle et slikt skifte har funnet sted, har en bygd på nokså forskjellig grunnlag. I et tilfelle er det i foredraget til en byopprettelleslov uttalt at skjønnet vil stå «helt fritt ved bedømmelsen av de faktorer som tas i betraktning ved den økonomiske utskifting». Ved oppgjøret er det heller ikke foretatt noen samlet oppstilling av status, og skjønnet kan ikke ha ansett seg forpliktet til å legge noe slags forholdstall til grunn for utskiftingen. Ved andre byoprettelser har det imidlertid vært foretatt et mer nøyaktig oppgjør og det har vært brukt et forholdstall ved utskiftingen beregnet på grunnlag av folketallet og skattekraften e. l. Ved deling av landkommuner har kommunestyret i alminnelighet foretatt oppgjøret temmelig summarisk. Ved de senere herredsdeler har det likevel vært

Om lov om endring i kommunal inndeling.

enkelte tilfelle hvor en gjennomført fordeling har funnet sted og hvor skattekraften synes å ha vært benyttet som forholdstall.

Etter svensk lov skal det ved fordeling tas omsyn til beskatningsforhold eller antall innbyggere eller «andre forhold» som må anses bestemmende for de enkelte områders andel i den gamle kommunes rettigheter og forpliktelser. Finsk lov har vesentlig samme bestemmelse, men legger også vekt på områdenes størrelse. Dansk lov har ingen bestemmelse herom.

Kommuneinndelingskomitéen (side 98 flg. i innstillingen) bemerker at når skifte først skal foretas, synes det nødvendig å finne et forholdstall. Men nettopp her er en inne på kanskje de største vansker i oppgjøret. Etter de fremmede lover på området 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 bestemmelser om skjønnsmessig billighetserstatning. Med dette siste forhold for øye, bør en anstrenge seg for ikke å bringe for meget av skjønnsmessige billighetsbetraktninger inn når forholdstallet skal bestemmes. Komitéen fortsetter:

«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 felles-husholdningen 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.

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 billighets-erstatning 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 komitéen 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 eien- deler 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 anleggene 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.

Komitéen foretar deretter en detaljert gjennomgåelse av kommunenes forskjellige aktiver og passiver og viser hvordan skiftet nærmere må gjennomføres. Videre bemerker komitéen at det må skjernes mellom den økonomiske fordeling av rettigheter og forpliktelser på den ene side og utlodningen av formuesgjenstander og gjeldsbrev m. v. på den andre. Ved utlodningen overtar den ene eller andre av de nye kommuner etter den verdsettelse som har funnet sted, gjenstander eller forpliktelser som det etter forholdene er naturlig eller rimelig følger området. Når det spørres om formuesgjenstander som «følger grunnen», faller fordeling og utlodning sammen.

Det er ikke særlig mange av dem som har uttalt seg om komitéens innstilling, som har kommet inn på komitéens forslag om fremgangsmåten ved skifte, men en del bemerkninger er gjort.

Enkelte fylkesmenn har festet seg ved bestemmelsen i § 5 i komitéens lovutkast om at skattekraften i de senere år skal legges til grunn ved fordelingen og bemerket at uttrykket i «de senere år» er for ubestemt.

Også en del kommuner har kommet med innvendinger mot det nevnte uttrykk i § 5.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Fylkesmannen i Finnmark (kst. fylkesmann Tønder) uttaler bl. a.:

«Med hensyn til det økonomiske oppgjør etter §§ 5 og 6 er det mulig at dette praktisk kunne la seg gjennomføre uten at man nyttet skattekraften i de inkorporerte områder som delingsnorm, og at man istedet direkte gjennomførte oppgjøret etter de retningslinjer som er anført i lovutkastets § 5, 1. ledd og samme paragrafs 2. ledd nr. 1—5 mot at den oppløste kommunes kontantbeholdning og annen likvid kapital ble nyttet til å jevne ut eventuelle misforhold som et slikt oppgjør måtte føre med seg. Erstatning etter § 6 bør tilkjennes når det er nødvendig også etter den ordning som her er antydnet.»

Departementet er enig med komitéen i at det på mange måter vil være en fordel å ha et bestemt fordelingsgrunnlag ved skifte av en oppløst kommunes aktiva og passiva. Det er imidlertid meget vanskelig å finne et grunnlag som kan passe for iallfall de aller fleste tilfelle. Rett nok kan eventuelle skjevheter ved oppgjøret rettes ved fastsettelse av billighetserstatning. Men fører anvendelsen av et bestemt fordelingsgrunnlag til at det må fastsettes billighetserstatning i svært mange tilfelle, synes det lite vunnet ved å ha faste regler for selve skiftet. Det vil da ofte være like heldig at det tas billighetshensyn under selve utskiftningen. Spørsmålet om særskilt billighetserstatning vil da — iallfall i de fleste tilfelle — falle bort.

Som komitéen har bemerket, kan det ikke nå bli spørsmål om å bruke matrikkelen som grunnlag for oppgjøret under skiftet.

Heller ikke kan en fordele aktiva og passiva i forhold til størrelsen av de skilte delers areal. Rett nok er det slik at en kommunes utgifter i høy grad avhenger av om befolkningen bor spredt eller samlet. Men en kommune har som regel ikke bare bebodde områder, men oftest også store ubebodde områder som ingen utgifter medfører. Bebyggelsen i de forskjellige deler av kommunen kan derfor være konsentrert på et lite område av et større areal eller spredt over hele området av et mindre areal. Arealets utstrekning vil under alle omstendigheter være et høyst variabelt og tilfeldig fordelingsgrunnlag, og det vil være irrasjonelt å bygge fordelingen på det.

Heller ikke folketallet vil i alminnelighet være noe godt fordelingsgrunnlag. Som komitéen har bemerket, kan det dessuten under tiden virke direkte urimelig.

Departementet er etter en vurdering av de forskjellige hensyn som spiller inn, blitt stående ved å foreslå at skifte som hovedregel skal foregå etter et delingstall og at utlignet skatt skal legges til grunn for delingstallet. Når det foreligger særlig grunn

til det, skal det imidlertid ved skjønnet kunne fastsettes en annen fordeling.

Departementet har vært noe i tvil om hvorvidt det bør være den utlignede skatt i «de senere år» eller om det bør være den utlignede skatt gjennom et bestemt antall år som bør legges til grunn for delingstallet. A lovfeste at det skal være utlignet skatt i et bestemt antall år, f. eks. de siste 5, som skal legges til grunn for delingstallet, vil kunne føre til at også år med en unormal fordeling av skatten blir bestemmende for fordelingen. På den andre siden er uttrykket «i de senere år» nokså ubestemt. Departementet er derfor blitt stående ved å foreslå at det skal være den utlignede skatt i de siste 8 år, som skal legges til grunn. Ved å velge et så vidt langt tidsrom reduserer en faren for at svingninger i skattekraften skal føre til et tilfeldig delingstall.

Hva angår den praktiske gjennomføring av skiftet m. v., er departementet stort sett enig med det komitéen har anført i sin innstilling (side 99—102).

Billighetserstatning.

Kommuneinndelingskomitéen bemerker (side 102 flg. i innstillingen) at det primære ved de foran nevnte oppgjør blir en overføring av formuesgjenstander fra den ene til den andre kommunen eller en fordeling av formue og gjeld. Det kan imidlertid vise seg at selv det mest samvittighetsfulle formuesoppgjør ikke fører til et brukbart resultat. 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.

Komitéen sier videre at en, når erstatning hittil har vært tilkjent, ikke alltid har hatt denne forskjell for øye. Med erstatning har en etter omstendighetene tenkt både på godtgjøring for formuesgjenstander som overføres, overtaking av gjeld, erstatning for sviktende inntekter og for økte utgifter som den minskede kommune får, og også på det en kaller ulempeerstatning.

Erstatningen bør i sitt utgangspunkt, mener komitéen, baseres på sviktende inntekter og/eller økte utgifter. Spørsmålet blir derfor i hvilken utstrekning en skal legge vekt på disse faktorer:

«Landkommunene har til dels hevdet at det er det faktiske skattetap uten hensyn til utgifter som skal erstattes. Men dette ytter-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

liggende 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.

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 det 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 skjønns sak. 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 midt-tall, 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.

Som et alminnelig prinsipp bør en hevde at det er stillingen på innlemmelsestiden, som skal

danne grunnlaget for beregningen.»

Etter de uttalelser som er kommet inn, synes det stort sett være enighet om at det må bli innrømmet billighetserstatning, men enkelte gir uttrykk for at komiteén i sitt lovutkast har foreslått for snevre grenser for erstatningen.

Rogaland fylkesutvalg uttaler bl. a.:

«§ 6. Adgangen til å pålegge eller yte erstatning etter denne paragraf synes snever, når den begrenses således som foreslått. Skjønnsnemnda bør ikke være for sterkt bundet, og det synes lite rimelig at erstatning bare skal ytes, når kommunen kommer «i en slik økonomisk stilling, at den antas vanskelig å kunne opprettholde sin kommunale standard uten økt skattetrykk». Mange særlige forhold kan komme til å gjøre seg gjeldende, når en kommune avstår en del av sitt område. En kommune kan således nylig ha hatt særlige store utgifter til forskjellige anlegg i den del som avstås, kanskje til fortrengsel for andre oppgaver. Det kan da være med sikte på at den del som avstås, senere skal være med å løse oppgaver i den øvrige del av kommunen. En kommune utbygges trinnvis med sikte på en viss fremtid. Et skjønn bør ha adgang til å ta hensyn hertil ved fastsettelse av en ulempeerstatning. Når særlige forhold tilsier det, og der gis nærmere begrunnelse herfor, bør det derfor være adgang til å tilkjenne en kommune som avstår et område en ulempeerstatning.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (Lindboe) bemerker bl. a.:

«Så langt § 4 overhodet ikke har noen betydning for erstatningen — hva vel må antas — blir § 6 (bortsett fra særbestemmelsen i § 8 om byutvidelser) lovens eneste erstatningsbestemmelse.

Betingelsen for at erstatning overhodet skal kunne tildeles blir da, at kommunen etter grensereguleringen kommer «i en slik økonomisk stilling at den antas vanskelig å kunne opprettholde sin kommunale standard uten økt skattetrykk». Jeg stiller meg overordentlig tvilende til denne sterke begrensning og viser i denne forbindelse til, at avståelsen av ren forvaltningsmessig eiendom skal finne sted, selv om eiendommen ikke bare tjener de utskilte områder. Jeg nevner her avståelsen av en folkeskole som også brukes som framhaldsskole for hele herredet. I slike tilfeller bør erstatning ytes og jeg er derfor uenig i lovens uttrykk «kan» som overlater det til kommisjonens bestemmelse. «Kommunal standard» er jo ikke et definert begrep, den kan ikke fastslås på samme måte som skattetrykk og størrelsen av vegvedlikeholdet. Formuleringen gir adgang til adskillige og varierende vurderinger. Aller minst kommer det i denne formulering inn noe hensyn til de oppgaver som en kommune har til hensikt å ta opp og som kanskje står like foran sin løsning. Om en kommune under streng beskatning avsetter til framtidsoppgaver heves ikke derved dens kommunale standard og det kan da være tvilsomt om det kan sies, at den for å opprettholde

Om lov om endring i kommunal inndeling.

sin (for tiden kanskje noe lave) «kommunale standard» vil bli nødt til å øke skattetrykket. Loven bruker uttrykket «sin kommunale standard», hvilket må anses å peke på kommunens standard i det øyeblikk avståelsen finner sted. Det pekes ikke på en gjennomsnittsstandard eller lignende. Vil ikke bestemmelsen bli til skade for de forsiktige kommuner, som helst avsetter beløp, og til gunst for kommuner som er mindre forsiktige?

«Kommunal standard» er ikke identisk med økonomisk stilling og vi har i dette fylke eksempel på kommuner med lav kommunal standard, men med god og sikker økonomi. For øvrig er beskatningen i en rekke kommuner i Nord-Trøndelag så høy — man har en kommune med 18,5 pst. og tabell A — at det vanskelig kan bli spørsmål om økt skattetrykk, hvorfor lovens uttrykk også av denne grunn må sies å være mindre velvalgt. Den store betydning som lovutkastet tillegger «den kommunale standard» gjør det naturlig at loven definerer begrepet.

Jeg tror det er heldig, at loven ikke opererer med begrepet «billighetserstatning», som inntil nå har vært et sentralt punkt ved byutvidelser. På den annen side tror jeg grensene for de tilfeller erstatning kan tildeles er blitt så snevre, at det bare er «fattigmannskommuner» som vil kunne få erstatning.»

Departementet skal bemerke:

Som nevnt foran antar departementet at overføring til en annen kommune av eiendom som følger grunnen og av andre eiendeler undertiden bør betinge et oppgjør ved overføring av gjeld eller betaling i penger. Reises det ved siden av krav om gjeldsoverføring eller betaling av eiendom også krav om billighetserstatning, kan de forskjellige krav ikke ses isolert, men må ses under ett. Den omstendighet at den utvidede kommune har overtatt eiendom og eiendeler som nevnt, vil da gå inn som ett av alle de momenter som spiller inn under oppgjøret, og resultatet kan samlet bli at ingen erstatning skal betales.

Som det går fram av foranstående, vil betingelsene for billighetserstatning til minsket kommune etter komitéens forslag være at erstatning er nødvendig for at kommunen skal kunne opprettholde sin kommunale standard og at det avståtte område er et overskuddsområde.

Departementet er enig i at det vil være av betydning for erstatningsspørsmålet om den minskede kommune kan opprettholde sin kommunale standard. Hvis en kommune ikke er jevnt utbygd, oppstår imidlertid spørsmålet om hvilken standard en skal regne med. Er forholdet at det avståtte område er fullt utbygd med tidsmessige skoler, veger, kloakk-anlegg, vassforsyning osv., mens den øvrige del av kommunen er slett utstyrt med slike kommunale goder, vil den kommunale standard i de to deler av kommunen være høyst

forskjellig. Spørsmålet blir da om en skal legge til grunn den standard som den gjenværende del av kommunen har, om en skal bygge på et gjennomsnitt for hele kommunen eller om en skal bygge på standarden i det avståtte område.

Departementet er videre enig med komitéen i at det er av betydning for erstatningsspørsmålet om det avståtte område er et overskuddsområde. Hvorvidt et område er et overskuddsområde vil imidlertid bl. a. bero på hvilket tidsrom en regner med. En tettbebyggelse med konsentrert skattekraft kan gjennom en lengre periode ha vært et underskuddsområde ikke bare på grunn av at behovet for kommunale tiltak kan være stort, men også fordi utbyggingen av veger, vassforsyning osv. har vært forsert på bekostning av den øvrige del av kommunen.

Tenker man seg en kommune som har en tettbebyggelse med betydelig skattekraft og ellers vesentlig spredt bebyggelse med forholdsvis svak skattekraft; og tenker man seg videre at kommunen i de senere år har anvendt alle midler den har kunnet avse til utbygging av tettbebyggelsen, mens utbyggingen av kommunen ellers har måttet utstå; kan forholdet likevel være at den gjenværende del av kommunen — om tettbebyggelsen blir avstått — kan holde den standard som den har uten økt skattetrykk. En avståelse av området uten erstatning til den minskede kommune vil imidlertid i et slikt tilfelle kunne virke urimelig. De gjenværende deler av kommunen har nemlig gjennom skattene deltatt i utbyggingen av den avståtte del i tillit til at det senere skulle bli deres tur. De vil nå være igjen med en lav kommunal standard som det på grunn av spredt bebyggelse kanskje vil være uforholdsmessig dyrt å forbedre og uten evne til å foreta denne forbedring. Men de vil kanskje i og for seg kunne opprettholde den standard som de har, uten økt skattetrykk. Det kan hevdes at områder som en kommune risikerer å miste, vil være forsømt. Men det behøver ikke å være tilfelle. Erstatningsreglene bør for øvrig ikke utformes slik at de frister en kommune til å forsømme et av sine områder. Departementet antar derfor at erstatningsreglene ikke bør utelukke at en minsket kommune kan få erstatning i et tilfelle som dette.

Som det går fram av foranstående, må erstatningsspørsmålet avgjøres ut fra hva som er rimelig. Ved bedømmelsen herav må det etter departementets oppfatning også tas hensyn til den utvidede kommunes økonomiske stilling. Er den utvidede kommune noenlunde likeverdig med den minskede kommune både hva skattetrykk og standard angår, bør det

Om lov om endring i kommunal inndeling.

etter departementets oppfatning som regel ikke bli tale om noen erstatning.

Etter at det ved Stortingets vedtak av 11. desember 1952 ble innført en ny skatteutjamningsordning, er spørsmålet om erstatning ved endring i kommunal inndeling for mange kommuner kommet i en noe annen stilling enn før. Forholdet vil nå ofte være at både den utvidede og den minskede kommune eller iallfall den ene av dem har tilskudd av Skattefordelingsfondet. Ved fordelingen av disse tilskudd blir kommunens økonomiske stilling avgjørende. Ved bedømmelsen av en kommunes økonomiske stilling må det også tas hensyn til de økonomiske virkninger som en endring av kommuneinndelingen medfører, herunder også til eventuell erstatning til den minskede kommune. Hvis begge kommuner har tilskudd av Skattefordelingsfondet, ville fastsettelse av erstatning til minsket kommune måtte føre til at den utvidede kommune får større tilskudd av Skattefordelingsfondet og den minskede kommune mindre tilskudd av Skattefordelingsfondet enn den ellers ville ha fått. Under slike omstendigheter vil etter departementets oppfatning forholdene i flere tilfelle kunne ligge slik an at det ville være liten mening i å fastsette erstatning i det hele tatt. Den minskede kommune bør få det den trenger direkte av fondet, og den utvidede kommunes tilskudd av fondet må reduseres, hvis det er grunn til det. Forutsetningen synes dog å måtte være at det ikke vil dreie seg om erstatninger av noe betydelig omfang.

Har bare den minskede kommune tilskudd av fondet, står saken i noe annen stilling. Også i dette tilfelle kan den minskede kommune holdes skadesløs ved et tilskudd av fondet. Men en sløyfning av erstatningen vil i dette tilfelle gå ut over samtlige kommuner som får tilskudd. I et slikt tilfelle bør derfor den omstendighet at den minskede kommune får tilskudd av fondet, ikke utelukke erstatning. Erstatningen bør her ta sikte på å sette den minskede kommune i stand til å løse bestemte oppgaver eller med andre ord å bringe utbyggingen av den minskede kommune opp på et bedre nivå. En svekkelse av kommunens økonomi for lengre tid, må det imidlertid også her bli skatteutjamningens oppgave å råde bot på.

De av departementet foreslåtte regler om billighetserstatning er slik utformet at de også vil få anvendelse under den påtenkte revisjon av kommuneinndelingen. Departementet finner imidlertid grunn til å streke under at det under revisjonen bør vises den største varsomhet med å tilkjenne erstatning. En har nemlig her å gjøre med grenseendrin-

ger som blir foretatt på statsmaktenes initiativ i hele samfunnets interesse, og ikke på initiativ av den enkelte kommune i dennes interesse. Det vil derfor lett kunne virke urimelig om en kommune, som får sine grenser utvidet, blir pålagt å yte erstatning selv om betingelsene herfor isolert sett er til stede.

Hvordan skal inntektstap beregnes?

Komitéen bemerker at det på inntektsiden i første rekke blir 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 ikke kan reduseres tilsvarende. Svikter således inntektene av et elektrisitetsverk på grunn av minsket forsyningsområde, må dette inntektstap tas med hvis det ikke er ekvivalent i formuesoppkjøret.

Fra inntektene blir å trekke utgifter i strøket, som faller bort ved atskillelsen. Det har vært hevdet at en også må trekke fra den andel av generalutgiftene som faller på strøket. Bare på den måten, sies det, får en et riktig inntrykk av hva strøket virkelig har kostet kommunen. Dette synspunkt er etter komitéens mening 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 av generalutgiftene kan bare trekkes fra i den utstrekning de virkelig kan innspares.

Komitéen gjennomgår de enkelte inntekts- og utgiftsposter og drøfter for hver post hvilken besparelse en kan regne med. I forbindelse hermed bemerker komitéen at så å si hver eneste post på budsjettet må prøves. Men ellers blir det en forholdsvis lett sak å beregne inntektstapet i øyeblikket. Kunne en så kapitalisere dette beløp på vanlig renteberegningsgrunnlag, ville fastsettelsen av erstatningen også være enkel. Men å låse fast øyeblikkets nettotap på denne måten for alle tider, kan det, som komitéen tidligere har nevnt, ikke være tale om. Den minskede kommunes gjeldsnivå og øvrige forpliktelser, skoleutgifter og administrasjonsutgifter m. v., vil nemlig etter hvert tilpasse seg kommunens reduserte behov og bæreevne. Denne utgiftsreduksjon som uomtvistelig er til stede, er det imidlertid alltid meget vanskelig å beregne.

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 ned til ingenting.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Etter det synspunkt for erstatningens beretigelse som er hevdet, kan det være praktisk — alt etter det aktuelle overskudds størrelse, gjeldens tilbakebetalingstid o. l. — å regne med at erstatningen skal tjene til å dekke inntektstapet i et kortere eller lengre tidsrom, men ikke for alltid.

Når en er kommet fram til et resultat hva det positive inntektstap angår, må en undersøke om det er andre omstendigheter som kan begrunne økt eller minsket erstatning. Komiteén bemerker her bl. a. følgende:

«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 landkommunes synspunkt ikke gitt rimelige bevilgninger til et tettbebygd 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 landkommunenes side gjøres krav på hva en kan kalle ulempeerstatning. Det hevdes at bevølsen 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.»

Departementet er hva beregningen av selve inntektstapet angår, stort sett enig i det komitéen har anført. En gjør dog merksam på at endrede forhold, f. eks. på grunn av nye lovbestemmelser, kan bevirke en endring i kommunenes inntekter og utgifter og dermed, hva detaljene angår, i den beregningsmåte komitéen har angitt.

Hvilken kommune skal ha erstatning.

Erstatningen har etter bylovene alltid vært tilkjent den reduserte landkommune og aldri den utvidede bykommune. I og for seg er det imidlertid ikke utenkelig at det kan være økonomisk fordelaktig for landkommunen å bli kvitt et distrikt fordi utgiftene her er større enn inntektene. I så fall kan det ikke bli tale om å tilkjenne landkommunen erstatning for inntektstap. Er det bykommunen som reiser krav om utvidelse, vil det også være lite naturlig om landkommunen skal betale erstatning, selv om strøket er lite ønskelig som skattedistrikt. Det kan imidlertid tenkes at kravet reises fra annet hold. Komiteén antar derfor at det prinsipielt bør være adgang til å tilkjenne en hvilken som helst kommune som berøres av en grenseendring, erstatning. Dette må gjelde både primærkommuner og fylkeskommuner. Komiteén bemerker for øvrig:

«. . . 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 kommunen 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 nabo-kommunene 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.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Komitéen 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. Komitéen 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 utjevningsformål etter de retningslinjer som nå praktiseres.»

Departementet slutter seg til det komitéen har uttalt.

Både skifte og erstatning.

Komitéen bemerker at det også kan bli tale om erstatning hvis en kommune deles og det derfor foretas et skiftemessig oppgjør. Rett nok synes dette ikke alltid å ha vært praksis. Utskiftningen har imidlertid ikke vært basert på noen regnskapsmessig oppstilling, og det er mulig at de nødvendige billighetshensyn er tatt under selve skiftet.

Det kan synes mindre rimelig å instituere billighetserstatning hvor det foretas skifte i forbindelse med deling av en kommune. Man må imidlertid være merksam på 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 de to kommuner kan være så forskjellige hva bl. a. skattekraften angår at det selv etter et mønstergyldig skifte kan finnes rimelig at den ene kommune yter den annen en håndsrkning i overgangstiden. Særlig gjelder dette hvor delingen av kommunen resulterer i en landkommune og en bykommune. Det bør derfor prinsipielt ikke nektes erstatning ved deling og skifte.

Departementet slutter seg til det som komitéen har uttalt.

Forholdet ved sammenslutning av kommuner.

Komitéen bemerker at hvis to landkommuner sluttes sammen, vil spørsmål om oppgjør og erstatning i alminnelighet ikke melde seg. Det vil da finne sted en fusjon av rettigheter og forpliktelser og de gamle kommuner vil selvsagt ikke kunne reise noe krav mot hverandre. Rett nok er det slik at det vil kunne oppstå vansker av økonomisk art for de sammensluttede kommuner i overgangsårene. Blir kommune med 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. Men slike vansker kan ikke unngås ved å pålegge noen enkelt kommune erstatning. Komitéen sier videre:

«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. Her til 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 herredstyret til å forvalte fondet og til å realisere formålet, heller ikke for dette tilfelle å skjerpe kommunelovens alminnelige bestemmelser om at herredstyret ikke kan råde over slike fond til andre formål uten samtykke av Kongen.»

Departementet er enig i det som komitéen har uttalt om at det ved sammenslutning av kommuner ikke blir spørsmål om noe økonomisk oppgjør. Etablering av et særskilt «oppgjøringsfond» antar departementet ikke kan komme på tale. Det må ved fordelingen av skatteutjammingsmidlene etter departementets oppfatning kunne tas de hensyn som det vil være riktig å ta, når en økonomisk svak kommune er sluttet sammen med en økonomisk sterk kommune.

Fylkeskommunens stilling.

Komitéen bemerker at det som den har sagt om billighetserstatning ved grenseendringer m. v. når det gjelder primærkommuner, med de nødvendige korreksjoner også kan gjelde hvor en bykommune utvides på en fylkeskommunes bekostning. Blir byene fullt ut tilsluttet fylkeskommunen, kan det dog ikke bli spørsmål om erstatning til fylkeskommunen like så litt som det kan bli spørsmål om erstatning til fylkeskommunen ved grenseendringer mellom landkommuner innbyrdes.

Også komitéens forslag (§ 8, annet ledd, i komitéens lovutkast) om økonomisk oppgjør for fylkeskommunen, er behandlet i en del uttalelser:

Hordaland fylkesutvalg bemerker:

«Pgf. 8, andre leden, i lovutkastet har føresegn om at «ved grenseendring hvorved fylkeskommunen mister større områder, gjelder

Om lov om endring i kommunal inndeling.

foranstående bestemmelser så langt de passer». Formelt må vel denne føreseigna koma i eigen paragraf i lovutkastet, då føreseigna viser tilbake på alle dei føreståande paragrafer i lovutkastet.

Ein er her merksam på det som komitéen seier om at ho føreset at lovutkastet vert «gjort til gjenstand for en lovteknisk behandling». Ein går ut frå at det herunder vil vera høve til å sjå på det som ovanfor er sagt vedkomande pgf. 1 og 8.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (Lindboe) uttaler:

«Jeg er stort sett enig i komitéinnstillingen, men bare under den forutsetning — som også ligger til grunn for innstillingen — at byene i en eller annen form går inn i fylkeskommunen.

Det er som oftest områder med stor skattekraft, som overføres. Virkningene herav vil ikke bare finnes i vedkommende herred, som må avstå disse skattekraftige områder, men også i fylkeskommunen. Den del av repartisjonsskatten, som skriver seg fra den inntekt som erverves og den formue som finnes på de avståtte områder, må regelmessig overføres på de øvrige kommuner. Man kan ikke gå ut fra, at de fylkeskommunale oppgaver blir minsket i merkbar grad ved grensereguleringen. Om dette kanskje er teoretisk tenkbart i enkeltstående tilfeller, vil det så sjeldent inntreffe at man ved lovens utarbeidelse må kunne se helt bort derfra.

Det er bl. a. dette forhold som gjør de stadi-ge byutvidelser farlige.»

Departementet skal bemerke:

En endring av grenser mellom herredskommuner som ligger i samme fylke, berører ikke fylkeskommunens økonomi. Det samme gjelder deling og sammenslåing av herredskommuner. I slike tilfelle blir det derfor ikke spørsmål om erstatning til fylkeskommunen.

Når det dreier seg om endring i grenser mellom herredskommuner som ligger i motstøtende fylker, står saken teoretisk i en noe annen stilling. Men i praksis vil det heller ikke her bli spørsmål om erstatning, idet en eventuell grenseendring ikke kan antas å innvirke på fylkeskommunens økonomi.

De senere lover om byutvidelser har gjerne hatt bestemmelse om at spørsmålet om økonomisk oppgjør mellom bykommunen og fylkeskommunen avgjøres ved skjønn. Når byene blir helt opptatt i fylkeskommunen, vil spørsmålet om erstatning til fylkeskommunen ved byutvidelser falle bort. Hensett hertil og til at spørsmålet om byenes fremtidige forhold til fylkeskommunen er under utredning, har departementet antatt at spørsmålet om erstatning til fylkeskommunen ikke bør løses ved en alminnelig bestemmelse, men ved bestemmelser som gis for den enkelte inndelingssak. Departementet har derfor ikke tatt opp § 8 i komitéens lovutkast.

Avtale mellom partene om det økonomiske oppgjør.

Som nevnt foran sies det i byutvidelseslovene fra 1905 og utover at erstatningen skal avgjøres ved etterfølgende skjønn hvis partene ikke blir enige. Selv om departementet i proposisjonene ikke forutsetter noe annet oppgjør på lovens foranstaltning enn billighetserstatningen, og denne bare for så vidt det ikke er oppnådd enighet mellom partene, går det dog ut fra at kommunene må ordne visse økonomiske mellomværender. I proposisjonen til en lov fra 1915 sier departementet således at en byutvidelse

«kan foranledige økonomisk oppgjør av annen art mellom land- og bykommunerne, såsom i anledning av spørsmål om byens overtagelse av landkommunen vedkommende eienommer i de innlemmede strekninger o. l.

Departementet antar at man i dette tilfelle som vanlig kan overlata ordningen av den slags forhold til etterfølgende forhandling og overenskomst mellom kommunerne.»

Kommuneinndelingskomitéen har foreslått at det i loven skal fastslås prinsipper for det økonomiske oppgjør, som skal gjelde som forutsetninger for eventuelt skjønn. Disse prinsipper, sier komitéen, må da naturlig også legges til grunn ved forhandlingene mellom partene. Det utvalg som har fått i oppdrag å utrede saken, skal kunne megle mellom partene på dette grunnlag. Oppnås enighet, kan Kongen stadfeste oppjøret, men finner han at det strider mot lovens prinsipper, bør han ha adgang til å forkaste det.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (Platou) bemerker til komitéens forslag på dette punkt:

«Jeg må ta avstand fra at Kongen skal kunne sette til side en overenskomst mellom vedkommende kommuner om det økonomiske oppgjør, selv om jeg innrømmer at en slik bestemmelse er teoretisk riktig.»

Departementet vil anse det meget heldig om de kommuner som berøres av en grenseendring, kan ordne det økonomiske oppgjør seg imellom. Kommer de ved forhandlinger fram til et resultat som de selv finner seg tjent med, bør det i alminnelighet ikke bli spørsmål om å sette avtalen til side. Det har i denne forbindelse mindre betydning om oppjøret på enkelte mindre vesentlige punkter bryter med de prinsipper som loven oppstiller. Departementet antar imidlertid at det kan forekomme tilfelle hvor den ene eller andre kommune på grunn av en feil eller misforståelse eller av andre grunner inngår avtale om en ordning som er åpenbart urimelig eller fører til åpenbart uheldige resultater.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Kongen bør derfor ha adgang til å forkaste avtale om oppgjøret og henvise dette til behandling ved skjønnsnemnd.

Forholdet utad — til debitorer og kreditorer.

Komiteén bemerker at det i samsvar med forutsetningen om at den minskede kommune beholder sine rettigheter og forpliktelser, er antatt at kreditor må holde seg til denne. Han kan ikke gjøre noe krav gjeldende mot det utskilte område eller mot den utvidede kommune. Han må etter norsk lov være forberedt på at en kommune kan få sitt område minsket. Tilsvarende kan debitor fri seg ved å betale sin gjeld til den minskede kommune.

Ved deling av en kommune opphører denne å bestå. Selv om det skulle være bestemt i delingsvedtaket at den ene av de nye kommuner skal tre inn i den gamle kommunes rettigheter og forpliktelser, må kreditor kunne holde seg til hvilken som helst av de nye kommuner eller til begge to. Disse må nemlig anses solidarisk ansvarlig overfor kreditor. Derimot vil kreditor neppe kunne gå videre og forlange gjeldsforholdet avvirket. De beste grunner synes nemlig å tale for at kreditor må være tilfredsstilt ved at han kan holde seg til begge kommuner in solidum. Debitor må kunne forlange legitimasjon for at den kommune han betaler til, er berettiget til å kvittere.

Komiteén uttaler angående spørsmålet om hvilken stilling kreditor kommer i 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 framholdt. 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 sammenslutning av kommuner stiller saken seg noe annerledes enn ved deling. Også her foregår faktisk en utslettelse av gamle kommuner og opprettelse av en ny. Men her blir to juridiske personer med forskjellig økonomisk status slått sammen. Når en godt og

en dårlig stilt kommune slås sammen, vil den gode kommunes kreditorer kunne beklage seg. Men 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 kan unngås.

Det som her er sagt om kreditorer, må, sier komitéén, også gjelde kontrahenter i løpende kontrakter.

Departementet skal ikke komme nærmere inn på disse spørsmål, hvor avgjørelsen hører under domstolene.

Skjønn.

Som nevnt foran har det ved byutvidelser siden 1905 vært vanlig at spørsmålet om erstatning til den minskede kommune har vært avgjort ved etterfølgende skjønn. I noen tilfelle har det vært holdt et uforbindende forhåndsskjønn mellom partene for å få erstatningsspørsmålet klarlagt på forhånd. De nemnder som har foretatt skjønn, har hatt forskjellig medlemstall og har vært sammensatt på forskjellig måte. Antall medlemmer har dog som oftest vært 3 eller 5. I noen tilfelle har partene hver oppnevnt ett eller to av medlemmene og fylkesmannen eller som oftest departementet, det eller de øvrige. I andre tilfelle har partene hver oppnevnt ett av medlemmene, fylkesmannen to og departementet det femte. Oftest har vel dog departementet oppnevnt alle medlemmer. Formannen har så å si unntaksfritt vært oppnevnt av departementet.

I Sverige skal den mann som i første hånd utreder spørsmålet om inndelingsendring, også fremsette forslag til økonomisk oppgjør hvis utredningen gir grunn til det. Landshøvdingen skal uttale seg om forslaget. Det samme gjelder Kammarkollegiet. Kongen ordner så hvor det er nødvendig, det økonomiske mellomværende mellom kommunene på grunnlag av utredningsmannens forslag. Det hele er en administrativ affære. Skjønnsinstitusjon som vi har den hos oss, finnes ikke. Oppgjøret fastsettes i forbindelse med forordningen om grenseforandringen. Dog kan det i særlige tilfelle utsettes.

I Danmark foretar ved byutvidelser det råd som i første hånd behandler de fleste inndelingsendringer, om nødvendig en «Afregning af de af Indlemmelsen berørte Kommuners økonomiske Mellomværende». Rådet har videre adgang til i vilkårene for innlemmelsen å fastsette bestemmelser om betaling av erstatning etter visse regler.

Kommuneinndelingskomitéén har antatt at den som skal utrede spørsmålet

Om lov om endring i kommunal inndeling.

om inndelingsendringer, ikke skal fremme forslag til økonomisk oppgjør hvis partene motsetter seg det. Komitéen mener at det på dette punkt vil være riktig å beholde skjønnsinstitusjonen og ikke overlate dette ømtålelige spørsmål til administrativ avgjørelse. Komitéen anser det heller ikke riktig at det økonomiske oppgjør i det enkelte tilfelle avgjøres av Stortinget, som bare bør fastsette retningslinjene. Utredningsutvalget skal ha adgang til å megle mellom partene på grunnlag av de fastsatte retningslinjer. Oppnås enighet, skal Kongen kunne stadfeste oppgjøret, men han bør ha adgang til å forkaste det dersom han finner at det strider mot lovens prinsipper. I sistnevnte tilfelle og når partene ikke blir enige, skal oppgjøret henvises til etterfølgende skjønn. For at disse skjønn skal bygge på faste forutsetninger, bør man ha bestemmelser om en fast skjønnskommissjon. Komitéen antar dog at det er tilstrekkelig å ha en fast formann, som bør ha de for en dommer foreskrevne egenskaper. De øvrige skjønnsmenn kan oppnevnes for anledningen. Komitéens forslag går videre ut på at skjønnsnemnda skal ha 3 medlemmer. Formannen skal oppnevnes av Kongen for et tidsrom av 4 år. De to andre skal oppnevnes av vedkommende departement for hver enkelt sak. Komitéen foreslår videre bestemmelser om medlemmenes egenskaper, habilitet osv.

Etter de uttalelser som er kommet inn, synes det i det store og hele å være enighet om at det økonomiske oppgjør avgjøres ved skjønn. Derimot er det litt delte meninger når det gjelder oppnevningen og sammensetningen av skjønnsnemnda.

I premissene til Norges Herredsforbunds uttalelse sies det:

«Hva skjønnsnemndene angår — § 9 — er Herredsforbundet av den mening at det må legges avgjørende vekt ikke bare på å oppnevne kvalifiserte personer, men også personer som har alle betingelser for å dømme objektivt. Som alminnelig regel bør gjelde at de ikke skal være bosatt i noen av de interesserte kommuner, og heller ikke i det fylke hvor vedkommende kommuner ligger.»

Departementet er enig med komitéen i at det økonomiske oppgjør mellom kommuner bør foretas ved etterfølgende skjønn, for så vidt det ikke foreligger en avtale om oppgjøret som Kongen finner å kunne godkjenne.

Også når det gjelder sammensetningen av den nemnd som skal foreta oppgjøret, er departementet enig med komitéen i at Kongen og departementet bør ha oppnevningesmyndigheten. En peker på at medlemmene av nemnda som regel bør tas utenfor fylket.

Anke til Kongen. Overskjønn.

Når det gjelder større byutvidelser, har byutvidelseslovene fra de senere år ofte hatt bestemmelser som åpner adgang for partene til å la skjønnsnemndenes avgjørelser prøves ved overskjønn. Hvor slike bestemmelser ikke har vært gitt, har skjønnsnemndenes avgjørelser vært endelige. Anke til Kongen har det ikke vært spørsmål om.

I Sverige tar Kongen avgjørelse om det økonomiske oppgjør — som oftest samtidig med fastsettelsen av grenseendringen. Det blir her ikke tale om skjønn og selvsagt da heller ikke om overskjønn.

I Danmark foretar det råd som behandler de fleste inndelingssaker, om nødvendig en «Afregning» av det økonomiske mellomværende mellom partene og kan i tilfelle også treffe bestemmelse om erstatning. De av rådet fastsatte vilkår kan påankes til innenriksministeren, som endelig avgjør saken. Noe overskjønn blir det ikke spørsmål om.

Kommuneinndelingskomitéen som i sin innstilling har foreslått lovfestet bestemmelser om at det økonomiske oppgjør m. v. mellom partene skal fastsettes ved skjønn, har ingen bestemmelse om overskjønn. Men komitéen foreslår at det skal være adgang til å innanke skjønnsnemndas avgjørelse for Kongen, som endelig avgjør saken.

Av de innkomne uttalelser går det fram at mange foretrekker overskjønnsnemnd fremfor anke til Kongen. Dette gjelder både fylkesmenn, fylkesutvalg og kommuner.

Departementet antar at en bestemmelse som den av komitéen foreslåtte, i praksis lett vil kunne føre til at Kongen må foreta en overprøvelse av skjønnsnemndas avgjørelse i svært mange inndelingssaker. Til tross for lovfestingen av skjønnsinstitusjonen, ville derfor det økonomiske oppgjør i realiteten bli foretatt av Kongen. Dette vil være i strid med det som er hensikten med å henvise oppgjøret til skjønn, og det vil også kunne føre til betydelig merarbeid for sentraladministrasjonen. Departementet antar derfor at overprøvelsen av skjønnsnemndas avgjørelser, hvor en overprøvelse er ønskelig, bør foretas av en særskilt nemnd, overskjønnsnemnda. Overskjønnsnemnda bør etter departementets oppfatning ha 5 medlemmer. Formannen bør oppnevnes av Kongen for et bestemt tidsrom og de øvrige medlemmer av departementet for hver enkelt sak. Om formannen og de øvrige medlemmers kvalifikasjoner m. v. bør gjelde tilsvarende bestemmelser som for skjønnsnemnda.

Departementet antar at det bare vil være forholdsvis få tilfelle hvor det økonomiske oppgjør har et slikt omfang eller beskaffenhet

Om lov om endring i kommunal inndeling.

at overskjønn er nødvendig. Det bør derfor etter departementets oppfatning ikke være adgang for partene til å kreve overskjønn i alle saker. Da det imidlertid er meget vanskelig å utforme en regel om når overskjønn skal kunne kreves, er departementet blitt stående ved å foreslå at Kongen skal avgjøre spørsmålet. Kongen må da treffe sin avgjørelse allerede når inndelingsendringen blir bestemt. Ellers vil avgjørelsen bli en overprøvelse av skjønnsnemndas avgjørelse. De nødvendige opplysninger til bedømmelse av saken vil Kongen ha bl. a. i utredningsmannens rede-
gjørelse.

VIII. Kostnadene ved utredning og skjønn.

Forberedelsen av saker om endringer i den kommunale inndeling har i alminnelighet ikke medført særlige utgifter for staten. Forberedelsen har dels foregått ved kommunene, som hver har båret sine utgifter, og dels ved statens embets- eller tjenestemenn, som har utført forberedelsen som en del av sitt faste arbeid.

Når det dreier seg om skjønn til avgjørelse av det økonomiske oppgjør, har også som regel hver av partene båret sine utgifter. Utgiftene ved selve skjønnsnemnda har etter særskilt bestemmelse herom i vedkommende byutvidelseslov, vært fastsatt av Kongen og har vært båret av den kommune som har reist kravet om inndelingsendringen.

Utgiftene ved overskjønn, dvs. utgiftene ved overskjønnsnemnda, har dels vært dekket av begge kommuner med halvparten på hver og dels av den kommune som har forlangt overskjønn.

I Sverige kan Kongen bestemme at utgifter til utredning av en inndelingssak skal dekkes av den som har søkt om endring eller — hvis utredningen leder til endring — av kommunen.

I Danmark behandles saker om endring av kommunal inndeling og økonomisk oppgjør i anledning av en slik endring av et råd. Godtgjøring til rådets medlemmer og utgifter til sekretærhjelp dekkes av staten. Utgifter ved behandlingen av den enkelte sak, f. eks. særskilte utgifter til utredning, skrivehjelp, skyss- og diettgodtgjøring m. v., dekkes av de interesserte kommuner etter rådets nærmere bestemmelse.

Kommuneinndelingskomitéen har foreslått at utgiftene ved utredning og skjønn fastsettes av departementet og bæres av den eller de kommuner som departementet bestemmer.

En del både av fylkeskommunene og primærkommunene er ikke enig med komitéen på

dette punkt, idet de mener at utgiftene bør bæres av staten.

Departementet antar at utgiftene ved utredning, skjønn og overskjønn som regel bør bæres av en eller flere av de interesserte kommuner. Spørsmålet vil dog stille seg noe forskjellig alt etter som det gjelder utredning eller skjønn og overskjønn.

Ved utredning finnes det uten tvil tilfelle hvor det vil virke urimelig om en kommune blir pålagt å utrede omkostningene. Dette vil således være tilfelle dersom det er iverksatt en utredning uten at noen kommune har reist spørsmål om grenseendring og utredningen resulterer i at ingen endring blir foretatt. I slike tilfelle bør utgiftene dekkes av staten.

Når det gjelder skjønn og overskjønn, antas derimot utgiftene alltid å burde dekkes av en eller flere av de interesserte kommuner, som regel av den kommune som har fått utvidet sitt område eller som har begjært overskjønn, men som overskjønnet har gått imot.

IX. Andre spørsmål i forbindelse med grenseendringer.

Kommuneinndelingskomitéen bemerker at grenseforandringer eo ipso medfører overføring av den kommunale myndighet i området fra ekskorporeringskommunen til inkorporeringskommunen eller fra den eller de kommuner som opphører til den eller de nydannede kommuner. 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 plikten til forsorgsunderstøttelse og undervisning overgår til den utvidede eller nydannede kommune. Innbyggerne i et område som legges til en annen kommune, eller som danner en ny kommune, blir medlemmer av den utvidede eller nye og får stemmerett ved kommunale valg. De har plikt til å ta imot ombud, og etter de lover som tilligger medlemskap i kommunen betydning, overføres dette medlemskap til den nye kommune. Områdets innbyggere får hjemstavnsrett etter forsorgsloven og rett til alders-trygd i kommunen etter gjeldende regler. Dette prinsipp må dog gjennomføres med visse modifikasjoner, særlig hvor det kommunale medlemskap krever en viss oppholdstid i kommunen for vedkommende.

Komitéen sier videre:

«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

Om lov om endring i kommunal inndeling.

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 byggeanmeldelse 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 fullbyrdete 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 bestemmelser 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 komitéens 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 sammensluttet (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 kommuner 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.

Sammensluttet 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. Sammensluttet 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.»

Komitéen foretar deretter en gjennomgåing av hvordan forholdet ved grenseendring blir etter forskjellige lover som en særlig må merke seg i denne forbindelse:

Kommunestyrelovene.

Komitéen bemerker at det av vedtaket om grenseendring alltid må gå fram om de endrede kommuner skal være landkommuner eller bykommuner. For landdistrikt som innlemmes i eller utskilles som by, gjelder at samhörigheten med fylkeskommunen opphører. Foruten det lovmessige samarbeid en landkommune har med fylkeskommunen, har primærkommunene på forskjellige områder rettigheter og forpliktelser overfor fylkeskommunens fellesinstitusjoner, som etter forholdene må avvikles eller falle bort ved en atskillelse.

Hva enten den ene eller andre av kommunestyrelovene 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 kommunalforvaltningen, 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 grenseendring.

Komitéen foretar deretter en gjennomgåing av hvordan representasjonsforholdet vil kunne arte seg og har vært løst ved grenseendringer, og konkluderer med at den ikke har fun-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

net fram til noen generell bestemmelse som kan regulere representasjonsspørsmålet i sin alminnelighet. Dette spørsmål må derfor avgjøres ved bestemmelser i forbindelse med den enkelte inndelingssak.

Komitéen drøfter deretter hvordan forholdet stiller seg med hensyn til stemmerett og istandbringelse av manntall for personer som bor på et overført område, og foreslår en bestemmelse om stemmerett inntatt i loven.

Departementet skal bemerke at det siden komitéen avga sin innstilling, er gitt en lov om styret i kommunene, som gjelder både for landkommuner og bykommuner. Dette vil, når loven trer i kraft 1. juli 1955, i noen grad forenkle de problemer som komitéen har drøftet.

Heller ikke departementet har funnet fram til noen generell bestemmelse som kan regulere representasjonsspørsmålet ved grensendringer, og man antar derfor med komitéen at spørsmålet må avgjøres i forbindelse med den enkelte endringssak.

Når det gjelder stemmerett, krever kommunevalglovens § 1 at en for å kunne stemme ved kommunevalg, må ha bodd i kommunen i tiden fra og med 31. desember året før det år valg skal holdes og til og med valgdagen. Den 4. mars 1955 er det satt fram proposisjon (Ot. prp. nr. 21) om endringer i kommunevalgloven der lovens § 1 er foreslått endret slik at det for å kunne stemme ved kommunevalg, vil være tilstrekkelig at en bor i kommunen på valgdagen. Hvis dette forslag blir vedtatt, vil det ikke være behov for noen særskilt bestemmelse om stemmerett. Departementet har imidlertid tatt med en slik bestemmelse i lovutkastet for det tilfelle at forslaget i odelstingsproposisjon nr. 21 ikke skulle bli vedtatt.

Skattelovene.

Komitéen bemerker at det av utvidelsesdekretet umiddelbart vil gå fram om landskatteloven eller byskatteloven skal gjelde. Derimot kan en ikke uten videre si noe om de regler som er vedtatt i medhold av skatteloven. Komitéen foretar deretter en gjennomgåing av hvordan forholdet med ligningsreglene vil bli ved de forskjellige slag endringer i kommunal inndeling, og sier videre:

«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 grensendringer 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. 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 dispenserers 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. »

Hva eiendomsskatten angår uttaler komitéen bl. a.:

«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.

Imidlertid har byskatteloven (§ 6) bestemmelser hvorefter det er adgang til i noen grad å utjevne det store sprang som det blir i eiendomsskatten 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

Om lov om endring i kommunal inndeling.

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 komiteén derfor i § 13, siste ledd i lovutkastet til slutt i dette kapitel, foreslått at eiendomsskatt i byutvidelsesområdet første år beregnes etter en skattepromille på 2, og at stigningen blir kr. 1 pr. år inntil satsene i den øvrige del av byen er nådd.»

Om de forskjellige spørsmål av skattemessig art, som vil oppstå når ordningen med skatt av årets inntekt blir satt i kraft, uttaler Direktoratet for skatt av årets inntekt:

«Når et område ved endring i den kommunale inndeling blir overført fra en kommune til en annen, eventuelt til en nydannet kommune, vil det for skatt som skal utskrives eller betales før og i den nærmeste tid etter overgangen, oppstå følgende spørsmål:

1. Hvilken kommune skal ha kommuneskatten fra området?
2. Hvilket likningskontor skal foreta forskottsutskrivning?
3. Hvilke likningsmyndigheter skal foreta likning?
4. Hvilke skattesatser og -regler (reduksjonstabell m. m.) skal legges til grunn ved forskottsutskrivning og ved likning?
5. Hvilken skatteoppkrever skal ta imot og kreve inn forskottstrekk (og ansvarsbeløp), forskottsskatt, tilleggsforskott, restskatt (foreta eventuell tilbakebetaling av overskytende forskott), etterskottsskatt og annen utliknet skatt? Etter forfallstid kan det bli tale om overføring av restanser til innkreving av en annen skatteoppkrever.
6. Hvilket utvalg skal sette ned og ettergi skatt og fritta for trekk og utsette betaling av forskottsskatt, jfr. §§ 41—42 i skattebetalingsloven?
7. Hvilken kommune skal foreta etterlikning og få kommuneandelen av etterliknet skatt?

For det økonomiske oppgjøret mellom kommunene er det særlig spørsmål 1 som har betydning. Spørsmål 2—5 er vesentlig av praktisk-administrativ karakter, og svaret på disse spørsmål følger ikke uten videre av svaret på spørsmål 1. Så langt praktiske omsyn tilsier det, må det også kunne utskrives skatt etter skattesatser og -regler for én kommune, selv om skatten helt eller delvis skal tilfalle en eller flere andre kommuner. Det kan imidlertid være betenkelig at myndighetene i én kommune foretar likningsansettelsene (endelig likning) hvor skatten i sin helhet skal gå til en eller flere andre kommuner.

Ved avgjørelse av spørsmål 1 mener direktoratet at det må være riktig å legge til grunn som alminnelig prinsipp at den skatt fra et område som kan ventes å gå inn til kommuneskassen i et budsjettår eller del av budsjettår, og som det derfor bør budsjetteres med for vedkommende tidsrom, skal tilfalle den kommune som området hører til i tidsrommet. Det kan imidlertid være særlige grunner for unntak fra prinsippet, f. eks. når det gjelder

restanser. Kommuneandel av restskatt og av tilbakebetalt overskytende forskott for et inntektsår bør neppe i noe tilfelle skilles ut til særskilt fordeling eller overføring. — Spørsmål 1 vil for øvrig ikke oppstå i tilfelle der en kommune i sin helhet går opp i en annen kommune.

En minner ellers om at likningen før en grenseendring ikke alltid vil gi holdepunkter for bestemmelse av skatten fra den utskilte del av kommunen, idet en skattyters næring kan være knyttet til fast eiendom i flere deler av kommunen og en personlig skattyter kan drive næring i en annen del enn der han bor. For slike tilfelle trengs det særregler om fordeling av inngått skatt og i tilfelle av restanser.

Ved spørsmål 5 (hvilken skatteoppkrever) må en ta i betraktning følgende:

1. Under den nye skattebetalingsordningen skal statsskatt, kommuneskatt og alderstrygd- og krigspensjoneringsavgift kreves inn under ett av vedkommende kommunekasserer i hans egenskap av skatteoppkrever. Alle innbetalinger skal gå inn på en særskilt postgirokonto for vedkommende distrikt, og skatteoppkreveren skal over et særskilt skatteregnskap (atskilt fra kommunens regnskap) fordele inngått skatt mellom staten, fondene og kommunen.
2. For forskottsbetalere skal forskott på skatt for et inntektsår avregnes i utliknet skatt for samme inntektsår.
3. Ved fordelingen av inngått skatt skal skatt for de enkelte inntektsår fordeles etter forholdet mellom utliknet skatt til staten, kommunen og fondene for inntektsåret.

Av dette følger for det første at skatten ikke går inn til kommunen i og med at den går inn til skatteoppkreveren. Først ved fordeling blir kommunens andel stilt til disposisjon for denne.

For det andre fører systemet nærmest med nødvendighet til at innbetaling av forskottstrekk (og ansvarsbeløp), forskottsskatt og tilleggsforskott, avregning av forskottet i korresponderende utliknet skatt, innbetaling av restskatt og eventuell tilbakebetaling eller godskriving av overskytende forskott må foretas av samme skatteoppkrever så langt det gjelder den enkelte skattyters skatt for ett og samme inntektsår. Skulle en før avregningen skifte innbetalingssted (skatteoppkrever og postgironummer) for skatt for ett og samme inntektsår, ville det føre til store vansker for avregning og fordeling. Dessuten ville det utvilsomt føre til uklarhet og mange misforståelser og feil fra arbeidsgivere og skattytere. Skal kommuneskatten for et inntektsår helt eller delvis tilfalle en annen kommune enn den skatteoppkreveren er kommunekasserer i, kan det skje ved overføring av andel av inngått skatt etter fordeling.

Det som her er sagt, er ikke til hinder for individuell overføring av bestemte restanser fra en skatteoppkrever til en annen. Det må da gis beskjed til skyldneren i hvert enkelt tilfelle. Ved fordeling av beløp som senere går inn, bør det være høve til å legge til grunn den fordelingsbrøk som gjelder i vedkommende nye kommune for skatt for vedkommende inntektsår.»

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Direktoratet tar avstand fra en ordning som måtte gå ut på at skattyterne i tilfelle av grenseendring pr. 1. juli betaler forskudd for siste halvår av vedkommende kalenderår til den kommune som pr. 1. juli overtok området og at de etter årets utløp sender selvangivelse dit. Direktoratet bemerker i denne forbindelse:

«Direktoratet må bestemt frarå en slik framgangsmåte, som ville føre til store vanskeligheter både for arbeidsgiverne og for skatteoppkreverne og til et ekstraarbeid for likningskontorene som disse mange steder neppe ville makte. Ikke minst ville framgangsmåten gjøre det vanskelig å føre kontroll med gjennomføringen av forskottstrekk. En alminnelig utskifting av utstedte skattekort for visse kommuner og deler av kommuner ville i det hele tatt neppe kunne sikres gjennomført.

Ettergivelse m. v. (spørsmål 6) bør normalt foretas av vedkommende utvalg i den kommune som skal ha kommuneandelen av skatten for vedkommende inntektsår. Skal skatten for et inntektsår fordeles, må myndigheten antakelig kunne ligge hos utvalget i den kommune, hvis skatteoppkrever på vedkommende tidspunkt tar imot skatt (restanser) for inntektsåret.

Etterlikning (spørsmål 7) vil i alminnelighet ikke bli foretatt før etterat hele den opprinnelige skatt for inntektsåret er forfalt. Regelen må derfor antakelig kunne gå ut på at etterlikning etter grenseendringen vedkommer den kommune som får området. — Forhåndslikning som av tekniske grunner ikke kan foretas i kommune der vanlig likning for inntektsåret skal foretas, må utføres i den andre kommunen.

Hvilke løsninger som bør velges, vil ellers til dels avhenge av tidspunktet for grenseendringen og endringens art og av hvor lang tid i forveien grenseendringen blir bestemt. Reglene om skattleggingen i overgangsårene må i det hele tatt få et nokså stort omfang.»

Direktoratet mener at det i loven om grenseendringer i stedet for § 13, 1. og 2. ledd, i komitéens lovforslag, bør inntas en bestemmelse om at Kongen eller den han gir fullmakt, uten hinder av den alminnelige skatte-lovgivning kan gi de nødvendige bestemmelser, og bemerker videre:

«I lovtkastet er i § 5, annet ledd, nr. 2 inntatt en bestemmelse om fordeling av restanser når en kommune i sin helhet blir innlemmet i to eller flere andre kommuner. Heller ikke denne bestemmelse bør stå i loven hvis det i denne blir tatt inn en fullmaktsbestemmelse som nevnt.»

Finansdepartementet har erklært seg enig med direktoratet i at en — i tilfelle av grenseendring pr. 1. juli — ikke bør velge det alternativ at forskudd for siste halvår betales til den kommune som området blir sluttet sammen med. Videre har departementet erklært seg enig med direktoratet i det

innhold som § 13, 1. og 2. ledd, i loven om grenseendringer bør ha, og i at § 5, annet ledd nr. 2, i komitéens utkast, bør kunne gå ut, og utformet forslag til en ny bestemmelse i § 13.

Departementet viser til det som Finansdepartementet og Direktoratet for skatt av årets inntekt har uttalt. En bestemmelse som den Finansdepartementet har foreslått, er inntatt i § 13 i lovtkastet. Bestemmelsen er slik utformet at den også vil kunne anvendes før ordningen med skatt av årets inntekt er satt i kraft. Videre har departementet tatt inn i lovtkastet en bestemmelse som svarer til § 13, siste ledd, i komitéens utkast.

Skolelovene.

Komitéen bemerker at også skolelovene er, hva folkeskolen angår, forskjellige for by og land, og organisasjonen av landsskolen og byskolen kan være høyst forskjellig. Noen vansker av betydning ved overgang fra den ene til den annen lovs herredømme er det dog ikke her — uten av praktisk pedagogisk eller økonomisk art.

Lærernes rettigheter og plikter er fastsatt i loven og er forskjellige i de to lover. For fullstendige lærerposter kan lønns- og tjenestevilkår ikke uten videre forandres. Ved overgang fra den ene til den annen kommune tar lærerne med de rettigheter og plikter som de har hatt. Lærere som ikke er «fast ansatt», kan sies opp hvis posten blir overflødig ved omdannelse av skolen eller inndragning av klasser. Komitéen peker ellers på byfolkeskolelovens § 67 som åpner adgang til å ordne folkeskolen i bydeler, som kan likestilles med landdistrikt, etter landsfolkeskolens regler.

Kirke- og undervisningsdepartementet uttaler om disse spørsmål bl. a.:

«Endring av kommunegrensene vil som regel også få innvirkning på skolen i det strøk det gjelder. Er det spørsmål om et område skal gå over fra landkommune til bykommune eller omvendt, vil folkeskolen i området bli administrert etter bestemmelsene i en ny skolelov.

En vil her merke at etter lov om folkeskoler på landet skal herredet være inndelt i skolekretser, mens en ikke har tilsvarende bestemmelser for byskolene.

En gjør også oppmerksom på bestemmelsene i skoleloven om lærerens rettigheter og plikter, når den skole læreren arbeider ved går over til en ny kommune. Læreren står i kontraktsforhold til den kommune han er tilsatt i. Det kan da reise seg det spørsmål om læreren kan kreve å fortsette i den kommunen han er tilsatt i. I landkommunene er læreren tilsatt ved bestemte skoler, og kan bare flyttes til andre skoler så fremt det blir omordning av skolene i kommunen, jfr. landsfolkeskolelovens § 32, nr. 3. Etter samme paragraf

Om lov om endring i kommunal inndeling.

nr. 1 kan en lærer oppsis under visse forutsetninger. I byfolkeskolen blir lærerne som regel ikke tilsatt ved en bestemt skole, og kan derfor flyttes til en annen skole i kommunen. Hvis en lærer ved omregulering blir overflødig, og han ikke kan flyttes til en annen lærerpost i kommunen, kan han oppsis om han er tilsatt på oppsising. Men er han fast tilsatt, kan han ikke oppsis selv om han blir overflødig. En antar at en lærer heller ikke kan gjøre andre rettigheter gjeldende enn å få beholde de arbeidsvilkår og den lønn og eventuelt rettigheter til bolig og jord som han har krav på etter sine tilsetningsvilkår. Han har vel neppe krav på å bli i samme kommune, og i tilfelle skolen han arbeider ved, blir overflyttet til en annen kommune, antar en at han på vilkår som nevnt må være forpliktet til å følge med, såfremt det kreves og han vil beholde posten.

En ny lov kan heller ikke frata lærerne som er tilsatt før loven trer i kraft de rettigheter de har, og en antar derfor at noen ny lovbestemmelse for dette område er unødvendig.

Ved hel kommunesammenslutning vil dette få betydning for de organer som skal styre folkeskolen (og framhaldsskolen). Dette gjelder skoleråd og lærerråd i byene og skolestyre og tilsynsnemnd (eller tilsynsutvalg) både i by- og landkommuner.

Hvis en landkommune eller deler av den slås sammen med by, og alle lærerne der utgjør skoleråd, er det naturlig at lærerne ved de innlemmede skoler også tiltrer skolerådet straks. Er det i byen valgt skoleråd etter byskolelovens § 35, annet ledd, er det naturlig å si at en her enten foretar suppleringsvalg eller holder valg på nytt skoleråd for resten av valgperioden.

Hvis to eller flere kommuner slås sammen, antar en at det også må velges nytt skolestyre for den nye kommunen for resten av valgperioden. En viser i denne sammenheng til vedlagte rundskriv av 28. mai 1951 i forbindelse med ordningen av skolestyre etter opphevelse av soknekommunene.

En gjør oppmerksom på at sammensetning av tilsynsnemnd ved landsfolkeskoler og tilsynsutvalg ved byfolkeskoler ikke er den samme. Reglene for stemmerett til valg av representanter er heller ikke de samme. En antar derfor at dersom en skole går over fra land til by eller omvendt, vil det være riktig å velge nytt tilsynsutvalg (nemnd) for resten av perioden.

Når det er spørsmål om å opprette eller oppheve bykommuner eller å endre grensene ved lov, må en være oppmerksom på det foran anførte forhold. Når det gjelder deling eller sammenslutning av herredskommuner eller endring av kommunegrenser som foretas av Kongen, har en forstått utkast til lov om endring av kommunegrenser § 19 slik at det også er gitt hjemmel for å ordne de forhold som her er nevnt. En har derfor ikke noe å merke til lovutkastet.

En vil tilslutt for ordens skyld gjøre oppmerksom på at det er forskjellige regler for rikstilskott til dekning av utgiftene for folkeskoler og framhaldsskoler i byene og på landet. Hvis en skole går over fra landsskole til byskole eller omvendt, vil det få betydning for statens utgifter.

I merknadene til § 5, pkt. 5 i utkastet uttaler komitéen bl. a.: «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.» En antar at § 5, pkt. 5 i utkastet til lov gir den nødvendige sikkerhet for at en kan oppnå en hensiktsmessig drift av høgrealmeneskoler hvis elevoppland og økonomiske grunnlag blir berørt ved endring av kommunegrense (-grenser).»

Departementet viser til det som Kirke- og undervisningsdepartementet har uttalt. Det er ikke spørsmål om å ta inn noen bestemmelse om de berørte forhold i nærværende lov.

Bygningsloven.

Komitéen uttaler om denne lov:

«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 de 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 tilatte 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 tilfeller er vesensforskjellige. Bygningsmyndighetenes godkjenning av en bygningsanmeldelse kan ikke anses som en kontraktsmessig 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

Om lov om endring i kommunal inndeling.

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 opphevd 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 utvidede 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 domssokn enn eksproprieringskommunen, må saken overføres hit.»

Departementet skal, når det gjelder bestemmelsene om murtvang, merke at det bare var Oslo som — før sammenslutningen med Aker — hadde absolutt murtvang. I de øvrige byer er det som regel bare den sentrale del som er undergitt murtvang, mens det på resten av byarealet ved vedtekt er tillatt å føre opp trebygninger. For tettbebyggelse på landet blir gjerne spørsmålet om murtvang løst i en reguleringsplan med tilhørende vedtekter.

Når det dreier seg om innlemmelse av landdistrikter i byer, har det vært tatt inn bestemmelse i byutvidelseslovene om at gjeldende reguleringer og vedtekter fortsatt blir gjeldende i det innlemmede område. En tilsvarende generell utformet bestemmelse er i samsvar med komitéens tilråding foreslått inntatt i nærværende lov.

Bygningsloven er for tiden under revisjon.

Brannloven.

Komitéen bemerker at brannloven på samme måte som bygningsloven, uten videre gjelder 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.

Departementet skal nevne at en ny lov om brannvesenet ble sanksjonert den 19. november 1954. Loven skal tre i kraft etter Kongens nærmere bestemmelse. Bestemmelsene i loven skal gjelde for alle byer og for alle landkommuner med minst 2 000 innbyggere. Departementet kan fastsette at bestemmelsene helt eller delvis også skal gjelde for landkommuner med under 2 000 innbyggere, enten i sin helhet eller for strøk av disse.

Det er i den nye brannlov tatt inn en del bestemmelser om interkommunalt samarbeid.

Lov om Norges Brannkasse.

Komitéen nevner at lovens § 42 gir hjemmel for nedsettelse av inntil 50 pst. i den ordinære brannkontingent for by eller hus-samling på landet hvor det er anlagt vassverk og organisert brann- og slokkingsvesen. Det kan være tvilsomt om sådant tilstått nedslag av kontingent i by uten videre overføres til bygninger i utvidelsesområde, men for at Brannkassen skal ha fullt herredømme over det, har det vært vanlig å innta reservasjon i byutvidelseslover. Brannkassen antar imidlertid nå at den har nødvendig hjemmel i brannkasseloven til å regulere forholdet, og komitéen tar derfor ikke med noe forslag om dette forhold i sitt lovutkast.

Departementet skal merke at det ved lov av 25. juni 1954 ble gjort en endring i § 42, jfr. § 17 c, i lov om Norges Brannkasse, slik at spørsmålet om slokkingsrabatt må avgjøres på grunnlag av den påregnelige samlede slokkingseffekt som finnes på stedet. Det kunstige skille mellom tettgrender med og uten brannsløkkingsvassverk er derfor ikke lenger opprettholdt, når det gjelder den tariffmessige vurdering av disse forhold.

Boliglovgivning.

Den Norske Stats Husbank har uttalt:

«Av lovutkastets bestemmelser er det § 7, første ledd, som er av direkte interesse for Husbanken. Etter denne bestemmelse skal garanti for gjeld eller forpliktelser for så vidt

Om lov om endring i kommunal inndeling.

den er knyttet til fast eiendom eller bedrift, overtas av den kommune der eiendommen eller bedriften ligger etter grenseendringen. I motivene til § 7 er i tilslutning hertil uttalt at når det gjelder husbanklån forutsettes rettigheter i forbindelse med lånet (nedskrivningsbidrag) overtatt av den kommune som har forpliktelsene.

En finner først å burde redegjøre for den fremgangsmåte Husbanken har fulgt ved endringer av kommunegrenser:

Etter innhentede opplysninger fra angjeldende kommuner, lar Husbanken utarbeide oppgave over de eiendommer som er belånt i Husbanken og beliggende i det område som grensereguleringen gjelder, med angivelse av de kommunale garantiforpliktelser som knytter seg til dem. Lignende oppgaver blir også utarbeidet over de eiendommer, hvor lån er tilsagt, men ennå ikke utbetalt. Oppgaven oversendes angjeldende kommuner med meddelelse om at disse garantiforpliktelser vil bli overført til den inkorporerende kommunes garantiregnskap med virkning fra den dag kommunegrensen blir endret, samtidig som en ber kommunen om å gi sin godkjennelse til dette. Etter vanlig behandling i formannskap eller kommunestyre avgir så kommunen erklæring om at den overtar disse garantiforpliktelser.

Med hensyn til nedskrivningsbidragene så har Husbanken fulgt den praksis at kommunens andel har vært belastet den kommune hvor eiendommen var beliggende da lånet ble utbetalt. Eventuelle krav på refusjon av nedskrivningsbidrag for de eiendomme som blir innlemmet i annen kommune, har Husbanken ansett seg uvedkommende og har meddelt kommunene at dette krav i tilfelle må medtas ved det økonomiske oppgjør mellom kommunene i anledning av grensereguleringen.

Husbankens praksis synes således å være i god overensstemmelse med utkastets § 7, første ledd, og den fortolkning som i motivene er gitt av denne bestemmelse. Den foreslåtte løsning at såvel garantiforpliktelser som rettigheter (nedskrivningsbidraget) skal følge eiendommen ved overgang fra en kommune til en annen, synes også helt tilfredsstillende i administrativ henseende.

Når imidlertid den kommune som har ydet nedskrivningsbidrag til slike eiendomme, ikke ved grenseregulering kan påregne noen økonomisk erstatning for disse ytelser, er det spørsmål om ikke dette i noen grad vil kunne hemme boligreisningen i disse strøk. Er spørsmål om grenseregulering blitt reist, kan det vel være grunn til å anta at den kommune som må være forberedt på å avstå et område til nabokommunen, vil vise tilbakeholdenhet med å bevilge nedskrivningsbidrag til nybygg i dette område, når den ikke kan vente noen kompensasjon for disse ytelser, som direkte vil komme nabokommunen tilgode.

En peker i denne forbindelse på at ved en del byutvidelser i de senere år, er det med det ærede departements samtykke blitt avsluttet avtaler mellom vedkommende bykommune og nabokommunen, således at bykommunen i de siste år før grensereguleringen blir gjennomført, har påtatt seg garantiforpliktelsene og ytt sin andel av nedskrivningsbidragene til nybygg i de områder som er påregnet innlemmet i byen.

En antar derfor at det kan være grunn

til å ta under overveielse om det ikke i utkastets § 7 bør tas inn en bestemmelse om at kommunale andele av nedskrivningsbidrag som er ytt i henhold til husbankloven, til nybygg i det område som overføres til en annen kommune, i f. eks. fem år forut for grensereguleringen, skal refunderes den kommune som har utredet disse, av den inkorporerende kommune.»

De p a r t e m e n t e t viser til det som Husbanken har uttalt og foreslår at det i loven inntas en bestemmelse om refusjon etter nærmere regler av nedskrivningsbidrag som en kommune har ytt etter bestemmelsene i husbankloven. Videre foreslår departementet at bestemmelsen om refusjon også skal gjelde for nedskrivningsbidrag som en kommune har ytt etter bestemmelsene i loven om Småbrukbanken.

Vegloven.

K o m i t é e n bemerker her:

«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 vegger som skal tjene gjennomgangstrafikken.»

S a m f e r d s e l s d e p a r t e m e n t e t har vist til uttalelser fra Vegdirektoratet og Hovedstyret for Statsbanene:

V e g d i r e k t o r a t e t har bl. a. uttalt:

«Vegdirektoratet har ikke noe vesentlig å bemerke til den foreslåtte framgangsmåte for endring av kommunegrenser — pkt. 2 i brev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet av 29. april 1952. Utkastet til lov om endring av kommunegrenser gir heller ikke anledning til bemerkninger.»

H o v e d s t y r e t for Statsbanene har bl. a. uttalt:

«Med hensyn til framgangsmåten ved endring av kommunegrenser har Statsbanene det ønske å fremsette at Hovedstyret får rommelig tid til i hvert enkelt tilfelle å undersøke saken og overveie dens konsekvenser for jernbanen som sådan, for publikum og trafikanter samt for dens personale.»

D e p a r t e m e n t e t viser til uttalelsene.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Politivedtekter, helseforskrifter m. v.

Komiteén bemerker at det er tillatt enhver kommune å ordne gjennom vedtekt de anliggender som hører under ordenspolitiet, jfr. lov av 26. mai 1866. De vedtekter som således er utferdiget, følger de alminnelige regler for kommunale vedtekter. Om helsevedtekter, jfr. lov av 16. mai 1860, gjelder også de vanlige regler. Komiteén bemerker videre:

«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 kommuner 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 hvert fall ikke gjelde.

Under enhver omstendighet må det ved deling og ved total sammenslutning treffes bestemmelse om helserådets sammensetning.»

Sosialdepartementet har uttalt om dette spørsmål:

«Endringer i kommunenes grenser vil få betydning for gyldigheten av de alminnelige kommunale helseforskrifter som er utferdiget med hjemmel i § 4 eller § 11 i sunnhetsloven av 16. mai 1860.

En slutter seg til komitéens forslag (lovutkastets § 15 1. ledd) om at den utvidede kommunens alminnelige vedtekter, forskrifter, regler og bestemmelser vedrørende helse spørsmål skal gjelde ved overføring av et område fra en kommune til en annen. Bestemmelsene er i samsvar med H. R. D. av 20. september 1927.

Ved deling av en kommune oppstår ingen problemer med helseforskrifter, idet forskriftene fortsatt vil gjelde i de nye kommuner. Hver av kommunenes helseråd må imidlertid da selvfølgelig nytte særskilt protokoll.

Ved sammenslutning av hele kommuner vil spørsmålet om helseforskriftene måtte tas opp i forbindelse med den enkelte sammenslutningssak, medmindre kommunene har enslydende forskrifter. En viser for så vidt til komitéens kommentar til § 15 og anførselene under pkt. 8 på s. 116. I tilknytning til det sist nevnte gjør en imidlertid oppmerksom på at helseforskriftene ikke alltid er ens for hele kommunen. En kan således nevne at det ved kgl. resolusjon av 17. mars 1938 ble approbert nye alminnelige helseforskrifter for Tinn herred, unntatt Rjukan bygningsdistrikt, og for Rjukan bygningsdistrikt innbefattet melkeforskrifter for Rjukan bygningsdistrikt og Vær og Vemork (Norsk Lovtidend 1. avd. 1938, s. 354 flg.).

I andre helseforskrifter finner en særbestemmelse for «tettbebyggelsen» eller lignende eller for nærmere navngitte strøk.

Ved sammenslutning av en by og en herredskommune skulle det derfor formentlig kunne bestemmes at byens forskrifter inntil

videre skal gjelde for byer + den bymessige del av det tidligere landkommuneområde, mens herredskommunens forskrifter skal gjelde for resten.

Ved sammenslutning av to herredskommuner synes det rimelig at de «beste», forutsetningsvis de som er nyligst vedtatt, blir gjort gjeldende inntil videre i hele den nye kommune. Noen fast ordning for disse tilfellers vedkommende finner en ikke å kunne foreslå.»

Departementet viser til Sosialdepartementets uttalelse. En generell bestemmelse om vedtekter er foreslått inntatt i loven.

Sosiallovgivning.

Komiteén har uttalt om forsorgslovgivningen:

«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 hjemstavn 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 Hjemstavshævd 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. Komiteén har ansett det for naturlig at den siterte bestemmelse kommer med i en alminnelig lov om fremgangsmåten m. v. ved grenseendringer. 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 kommunenes 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 opp-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

rinnelige 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 gamlehjem, 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.»

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t bemerker hertil i brev av 10. september 1952 bl. a.:

«H j e m s t a v n s r e t t.

Under punkt F i kap. VIII (i komitéens innstilling) behandles spørsmålet om hjemstaven til de personer som blir berørt av omreguleringen av en kommunes grenser.

Forsorgslovens § 9 har bestemmelser om dette. I 2. ledd i denne paragraf heter det: «Deles en kommune eller omreguleres dens grenser, fortsetter enhver påbegynt hjemstavnshevd i den forsorgskommune hvor vedkommende ved delingen eller omreguleringen har og vedblir å ha fast opphold.»

Spørsmålet om allerede ervervet hjemstavn overføres til den nye kommune er ikke løst ved noen bestemmelse i forsorgsloven.

Departementet har imidlertid løst spørsmålet slik at det i hvert enkelt tilfelle er vedtatt bestemmelse om at personer som på ikrafttredelsestiden har hjemstavn i den opprinnelige kommune, skal anses å ha hjemstavn i den nye kommune så sant de på den dagen delingen trer i kraft har sin bopel på det område som utskilles, eller dersom de er flyttet fra kommunen, har hatt sin siste bopel i det strøk som overføres til den nye kommune.

Komitéen foreslår at den ovenfor nevnte praksis lovfestes og har tatt inn bestemmelser herom i § 11 i utkastet til lov om endring av kommunegrenser. Videre foreslår komitéen at 2. ledd i forsorgslovens § 9, tas ut.

Dette departement har ingen innvendinger å gjøre mot denne ordning.»

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t bemerker videre:

«A l d e r s t r y g d.

Pensjonene i alderstrygden skal etter alderstrygdlovens § 6 beregnes etter pensjonsatsen i den kommune der pensjon søkeren bor (merk dog unntagelsesbestemmelsen i § 6, annet ledd).

Endring av kommunegrensene vil bare få betydning i de tilfelle pensjonsatsen i de kommuner reguleringen gjelder er forskjellig.

Departementet har tidligere vært forelagt flere grensereguleringssaker og en har da fulgt følgende praksis:

Går en kommune (eller en del av en kommune) opp i en kommune med høyere pensjon

har man antatt at pensjonistene i det område som blir berørt av reguleringen får pensjon etter de høyere satser i inkorporeringskommunen uten omsyn til bestemmelsene i alderstrygdlovens § 6, annet ledd.

Så vidt en kan se har departementet tidligere bare vært forelagt en grensereguleringssak hvor forholdet var det at pensjonsatsen i inkorporeringskommunen var lavere.

Departementet uttalte her at en fant det rimelig at de pensjonister som hadde høyere pensjon fra sin tidligere kommune beholdt disse pensjoner så lenge de levde.»

I brev av 15. mars 1955 har Sosialdepartementet sendt utkast til lovbestemmelse på området, og bemerket:

«Etter utkastet skal Sosialdepartementet ved enhver grenseendring som gjelder kommuner hvor pensjonene etter alderstrygdloven er av forskjellig størrelse fastsette pensjonen i vedkommende kommune fra den dag grenseendringen trer i kraft, uansett om det gjelder et større eller mindre område fra en annen kommune som blir innlemmet i kommunen eller det gjelder to eller flere kommuner som blir slått sammen til en kommune. Kommunestyret skal altså i slike tilfelle treffe vedtak om forslag til pensjon etter at uttalelse er innhentet fra trygdenemnda. Dette forslag skal sendes til fylkesmannen som sender det videre til Sosialdepartementet med sin uttalelse, jfr. alderstrygdlovens § 5.

Det går videre fram av utkastet at alle pensjonister som bor på område som blir berørt av endringen skal ha slik pensjon som ytes i kommunen som området skal høre til etter endringen. Alle pensjonister som bor i kommunen skal altså med hensyn til pensjonen og dens beregning stilles likt, slik at pensjoner etter alderstrygdens regler blir den samme i hele kommunen, uansett om det har gjeldt en annen pensjon før grenseendringen.»

D e p a r t e m e n t e t viser til dette og foreslår en bestemmelse inntatt i loven.

Kirkevesen.

K o m i t é e n nevner at hele kirkeforvaltningen bygger på det prinsipp at hvert kirkesokn bare skal svare til én kommunal enhet. Et kirkesokn kan således ikke omfatte to eller flere kommuner. Omvendt er det ikke noe til hinder for at én kommune omfatter to eller flere kirkesokn. Fra dette prinsipp har en i praksis noen få unntak.

Områder av landdistrikt som legges inn under by, må følge kirkelovens bestemmelser om hymenighet, og områder av by som innlemmes i landdistrikt, må følge lovens bestemmelser om kirkesokn på landet. Det må være sikker rett at forskyvning av kommunale grenser uten videre medfører tilsvarende forskyvning av soknekirkelige grenser. Beslutning om endring av kommunegrenser tas til følge av kirkens overtilsyn, Kirkedepartementet, ved at de kirkelige ytelser omberegnes på

Om lov om endring i kommunal inndeling.

grunnlag av det nye folketall i de endrede kommuner.

Ved deling av herred etter andre grenser enn soknegrenser vil kirkesoknets grenser eo ipso forandres med herredsgrensene. To herreder eller herred og by kan ikke danne ett kirkesokn. Sluttes to herreder sammen, følger ikke herav med nødvendighet at soknene sluttes sammen.

Etter kirkeloven av 3. august 1897 kan Kongen beslutte at et kirkesokn kan 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.

Departementet skal bemerke at en generell bestemmelse om omberegning av embets- og tjenestemenns lønner er foreslått inntatt i loven.

Den sivile, judicielle og militære inndeling.

Komitéen uttaler:

«Rikets inndeling i lagdømmer, lagsokn, domsokn 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. Lagrettemenn, 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.»

Om legedistriktene uttaler Helsedirektoratet med tilslutning av Sosialdepartementet bl. a.:

«For så vidt angår legedistriktene, er det nedsatt en komité til å utarbeide forslag til

en fullstendig revisjon av distriktsinndelingen. Spørsmålet om eventuell lovendring vil også bli drøftet av komitéen.»

Justisdepartementet har bl. a. bemerket:

«Rikets inndeling i politi- og lensmannsdistrikter er i og for seg ubundet av den kommunale inndeling. Særlig hvor denne ikke lenger er hensiktsmessig på grunn av de nåværende kommunikasjoner, kunne praktiske hensyn i enkelte tilfelle tilsi en avvikende distriktsinndeling. Hensynet til enhet i rikets administrative inndeling tilsier imidlertid at man likevel følger herredsinndelingen. For lensmannsdistriktene har dette også atskillig praktisk betydning, særlig på grunn av lensmannens medvirkning ved skatteinnkrevningen og offentlige valg, samt på grunn av reglene om lensmanns ansettelse.

Endringer i herredsgrensene vil som følge av foran nevnte forhold få direkte virkning for inndelingen i politi- og lensmannsdistrikter.

Dersom et område overføres fra et herred til en by, går ledelsen av politiet der over til politimesteren eventuelt en annen politiembetsmann, med kontor i byen uten at det er nødvendig å treffe særskilt bestemmelse herom, jfr. § 5 i politiloven av 13. mars 1936.

Den av komitéen foreslåtte fremgangsmåte ved kommunale grensereguleringer med dertil hørende økonomisk oppgjør m. v., krever ingen endring av lovbestemmelser vedrørende politivesenet, herunder lensmannsetaten.

I samsvar med særskilte bestemmelser fattet i henhold til domstollovens §§ 16, 22, og 86, 4. ledd, faller nå alltid inndelingen i lagsokn, domssokn, rettskretser (tinglag) og loddrekningskretser sammen med kommunegrensene. Statsadvokatens embetsdistrikter følger domssoknens grenser i henhold til bestemmelse truffet etter straffeprosesslovens § 74. Forliksrådene følger kommuneinndelingen, bortsett fra at kommunene enkelte steder er delt i flere forliksrådskretser (domstollovens § 27).

Man henstiller at dette departement blir gjort kjent med de særskilte saker som i sin tid måtte bli fremmet om sammenføyning av kommuner. Spørsmålet om fremgangsmåten ved endring av kommunegrenser gir for øvrig ikke anledning til noen uttalelse herfra.»

Forsvarsdepartementet viser bl. a. til en uttalelse fra Generalkrigskommissariatet om at hvert lensmannsdistrikt og hver kjøpstad utgjør en innrulleringskrets og bemerker at det ved en eventuell endring av kommunegrenser bør foretas en tilsvarende endring av lensmannsdistriktene.

Departementet viser til uttalelsene.

Havnevesen.

Komitéen bemerker om dette:

«Forandring av kommunegrenser medfører ikke uten videre tilsvarende forandring av grenser for havneområder. Etter havneloven skjer forandring i grenser for kjøpsteders og ladesteders havnedistrikter ved lov, for havnedistrikter utenom byene av vedkom-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

mende 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 tilgrensede 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.»

Departementet antar det ikke blir spørsmål om å gi bestemmelser om de berørte forhold i nærværende lov, og skal derfor ikke komme nærmere inn på saken.

Odelsrett — åsetesrett.

Komiteén bemerker bl. a. at «når landdistrikt legges inn under byområde og således ikke lenger er «jord på landet» kan en neppe si at odelsretten uten videre faller bort. Grunnloven har ingen bestemmelser 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 matrikkel «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.»

Komiteén foreslår i sitt lovutkast en generell bestemmelse om odelsrett ved byutvidelser m. v., som svarer til de spesielle bestemmelser som har vært gitt i de enkelte bylover.

Justisdepartementet tar i denne forbindelse opp spørsmålet om hvorvidt det i tilknytning til § 10, annet punktum, i komiteéns lovutkast bør tas inn bestemmelser om adgang til å gjøre åsetesrett gjeldende til jord- og skogeiendommer som blir innlemmet i by. Justisdepartementet viser til brev av 31. august 1949 til Kommunaldepartementet om sammenslutningen av Oslo og Aker, der det bl. a. heter:

«Man er for sitt vedkommende tilbøyelig til å anta at det etter sammenslutningen Oslo — Aker ikke kan gjøres gjeldende åsetesrett til eiendommer i det tidligere Aker herred, når dødsfallet har funnet sted etter sammenslutningen.

I betraktning av at det innen det gamle Akers grenser finnes en rekke utpregete jord- og skogbrukseiendommer, er man for sitt vedkommende i tvil om hvorvidt resultatet er rimelig. Spørsmålet bør overveies med sikte på en mulig lovendring.»

Brevet ble forelagt for Landbruksdepartementet, som den 14. oktober 1949 bl. a. uttalte:

Om lov om endring i kommunal inndeling.

«Landbruksdepartementet er på samme måte som Justisdepartementet av den mening at åsetesrett ikke nå kan gjøres gjeldende til eiendommer i det tidligere Aker herred etter innlemmelsen i byområdet.

Spørsmålet om det ved lov bør tilveiebringes en endring i dette forhold synes tvilsomt, men dette departement er for sitt vedkommende nærmest av den mening at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner for en slik endring. Fra et jordbruksmessig synspunkt kan det neppe være noen grunn til å opprettholde åsetesretten som den kvalifiserte arverett den er, i områder hvor dens øyemed — å motvirke oppstyking av eiendommene samtidig som de søkes beholdt i slekten — i alminnelighet ikke er praktisk oppnåelig. Det er på det rene at en stor del av jordeiendommene i det tidligere Akerområde bl. a. som en følge av de utviklede kommunikasjoner har fått utpreget tomteverdi og at de derved i virkeligheten har tapt sin karakter som jordbruk selv om de foreløpig blir drevet slik.

Skulle åsetesrett innføres burde den formodentlig begrenses til de strøk som lite eller intet er berørt av denne utvikling. Spørsmålet blir vel da om det gjelder så mange eiendommer at en lovendring er påkrevet samt om det overhodet er praktisk mulig i en lov å trekke et slikt skille.»

Etter det som Landbruksdepartementet har uttalt, antar departementet at spørsmålet om åsetesrettens stilling når jord- og skogeiendommer innlemmes i by, ikke bør avgjøres i denne forbindelse. Man tar derfor ikke opp noen bestemmelse om åsetesrett i lovforslaget. En bestemmelse om odelsretten er foreslått inntatt.

Matrikkelen.

Etter lov av 17. august 1818 skal matrikkelen omfatte grunneiendommer på landet. Ved overgang fra landdistrikt til by skulle matrikkelen i strøket eo ipso falle bort, men i byutvidelseslovene er det fast praksis å ta inn en bestemmelse om at strøket skal gå ut av landets matrikkel. Tilsvarende må da, hvis bydistrikt går over til herred, strøket opptas i matrikkelen og skyldsettes.

Komitéen foreslår tatt inn i loven en generell bestemmelse som svarer til de bestemmelser om forholdet som har vært gitt i bylovene.

Departementet er enig med komitéen og foreslår at en bestemmelse om forholdet blir gitt i loven.

Handels- og håndverkslovgivning.

Etter handelsloven av 8. mars 1935 kreves handelsbrev for å drive kjøpmannshandel både på land og i by. Handelsbrevet gjelder for næringskommunen. I grenseendringslover som berører by, har det vært tatt inn bestemmelser om at de personer som driver kjøpmannshandel på det område som går over til by,

skal ha rett til å fortsette den næring de har drevet.

Håndverksloven gjelder uten videre i bykommuner, i landkommuner bare etter søknad fra herredets myndigheter. 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 begrensningen til «disse områder» ikke opprettholdes, sier Kommuneinndelingskomitéen.

Komitéen foreslår i sitt lovutkast en generell bestemmelse om handelsnæring som svarer til de bestemmelser som har vært gitt i enkelte bylover. Bestemmelsen er så generelt utformet at den vil gjelde ved alle former for endring i kommunal inndeling.

Den bestemmelse som komitéen foreslår om håndverksnæring gjelder derimot bare hvor en kommune der håndverksloven gjelder, blir utvidet ved overføring av område fra en kommune der håndverksloven ikke er innført. Komitéen bemerker at den er kjent med at håndverksloven blir tatt opp til revisjon, og finner det derfor ikke praktisk å foreslå noen helt generell bestemmelse. Hvor den foreslåtte bestemmelse ikke får anvendelse, forutsettes det gitt en bestemmelse i vedkommende grenseendringsdekret.

Industridepartementet har i brev av 2. september 1952 uttalt i denne forbindelse:

«Industridepartementet har for sitt vedkommende intet å bemerke til formuleringen av bestemmelsen i § 14, annet og tredje ledd. Man har bemerket at det for grensereguleringssaker som ikke faller inn under bestemmelsen, forutsettes at det i den spesielle lov eller kongelige resolusjon blir tatt standpunkt til spørsmål vedrørende håndverksnæringen. Industridepartementet henstiller at bestemmelser av dette innhold på forhånd blir forelagt for dette departement. Man vil imidlertid peke på at etter ordlyden i den foreslåtte bestemmelse til § 14, annet ledd, er bestemmelsen også anvendelig ved overføring av et område fra en kommune hvor håndverksloven gjelder før grensereguleringen. Industridepartementet antar etter nærmere overveielse (jfr. motsatt uttalelse i brev herfra av 12. desember f. å.) at bestemmelsen bør få anvendelse også når håndverksloven fra før av gjelder på vedkommende område. Man antar at dette svarer best til gjeldende rettsregler. Man viser i denne forbindelse til at Justisdepartementet i en sak angående Sandefjord byutvidelse har uttalt i et brev til Industridepartementet av 4. januar f. å.:

«Man antar som det ærede departement at personer som før byutvidelsen drev håndverk i Sandar — hva enten de bygget sin rett på håndverksbrev eller på bestemmelser i hånd-

Om lov om endring i kommunal inndeling.

verkslovens § 1, tredje ledd — etter byutvidelsen er avskåret fra å fortsette sin næring på byutvidelsesområdet med mindre de drev håndverk på dette den 1. juli 1950.»

Det uttalte må gjelde også håndverksdrivende etter håndverkslovens § 2, siste ledd. Håndverksloven var innført i Sandar herred før nevnte byutvidelse fant sted.»

I brev av 12. november 1952 har Industridepartementet videre uttalt:

«For det første ble nevnt spørsmålet om ikke bestemmelsen kunne formes generelt i likhet med bestemmelsen i § 14, første ledd, om handelsnæring, så at den vil gjelde for alle slags endringer av kommunegrensene. — Man viser til bestemmelsen i lov om håndverksnæring av 25. juli 1913 § 7, hvorefter håndverksnæring etter håndverksbrev er begrenset til næringskommunen hvis ikke det innvilges dispensasjon fra departementet i det enkelte tilfelle. Så vel denne bestemmelse som håndverksnæringsens forhold til kommuneinndelingskomitéens innstilling vedrørende endring av kommunegrensene (herunder deling av kommuner og sammenslutning av kommuner) vil formentlig bli drøftet av den komité som nå er nedsatt til revisjon av håndverksloven. Man finner derfor ikke på det nåværende tidspunkt å kunne foreslå noen annen generell bestemmelse som bringer den foreslåtte regel i § 14, annet ledd, i samsvar med § 14, første ledd. Det kan også nevnes at håndverksloven, i motsetning til handelsloven, ikke gjelder i alle landets kommuner, for tiden bare i 101 kommuner eller deler derav, se lovens § 1.

Videre ble reist spørsmålet om ikke den stedlige begrensning «på det overførte område» i § 14, annet ledd, kunne sløyfes. Det ble vist til kommuneinndelingskomitéens innstilling s. 119, hvor det er uttalt følgende:

«Har håndverksloven vært gjeldende i landdistriktet, bør ikke begrensningen til «disse områder» opprettholdes.»

Industridepartementet viser til bestemmelsen i håndverkslovens § 1, siste ledd. Hvis håndverksloven er innført i herred eller del derav, og vedkommende område helt eller delvis overføres til en annen kommune hvor håndverksloven gjelder, vil det som regel være en rekke personer som har håndverksrett etter § 1, siste ledd, i et eller flere håndverksfag i den gamle kommune eller del derav. Etter overføringen til den nye kommune bør disse håndverksdrivende ikke få større rett enn de hadde før. Deres håndverksrett må derfor bli å begrense til det overførte område, for så vidt angår den nye kommune. De har intet berettiget krav på å kunne drive håndverksnæring med leiet hjelp i hele den nye kommune i konkurranse med håndverksmestere med håndverksbrev, som har legitimert sin dyktighet i faget etter håndverkslovens § 3 ved å bestå svenneprøve, anlegge prøve i bokføring og kalkulasjon og ha ca. 6 års arbeidstid i faget. — Hvis vedkommende håndverksdrivende i den gamle kommune hadde håndverksbrev i den gamle kommune, vil de etter overføringen kunne velge hvilken av de 2 kommuner de vil løse håndverksbrev i. Som nevnt kan man ikke ha håndverksbrev i mer enn 1 kommune etter håndverkslovens § 7. — Bestemmelsen i § 14, annet ledd, gjelder også håndverksdrivende med hånd-

verksbrev. Disse vil således, om de foretrekker dette, kunne drive med håndverksbrev i den gamle kommune og med håndverksrett på det overførte område, dersom de før har drevet på det overførte område og anmelder sin næring der innen en fastsatt frist.»

Departementet henholder seg til det som Industridepartementet har uttalt.

Landbrukslovgivning.

Landbruksdepartementet har bl. a. uttalt om forskjellige spørsmål som har betydning for jord- og skogbruksnæringen:

«Lov om jordskifte av 22. desember 1950 har særegne bestemmelser når det gjelder jordskifte i by. Jfr. lovens § 3 som fastslår visse innskrenkninger for jordskifte i by.

Denne bestemmelse kan ikke sees å være medtatt i komitéinnstillingen under avsnittet om forskjell i lovgivningen mellom by og land, jfr. komitéinnstillingen side 59 og 65.

Medfører sammenslutningen at større områder av en landkommune legges til bykommune bør en få en bestemmelse i loven om at jordskiftesaker som alt er i gang ved sammenslutningen skal fullføres uavhengig av denne. En liknende bestemmelse ble inntatt i loven om sammenføyning av Oslo og Aker, jfr. nevnte lovs § 12.

Kommuneinndelingskomitéen uttaler i innstillingen, side 74, at tendensen hos oss må gå i retning av færre byer, men ellers med regulering av bygrensene etter tidens behov. For byer (kjøpsteder og ladesteder) er det i dag på ymse områder særlige lovbestemmelser. I byer av en viss størrelse skal det således være offentlig kjøttkontroll, mens dette ellers kan innføres etter søknad fra kommunene. En lovgivning som medfører at det blir færre, men større bykommuner, vil da eventuelt kunne få en viss innflytelse på forholdene slik de er regulert etter det lovverk som gjelder i dag. I denne forbindelse kan også nevnes at det kan bli spørsmål om øking av antallet av medlemmer i utvalg og styrer ved utvidelse av de enkelte kommuners områder.

Etter § 17 i lovutkastet bemyndiges vedkommende departement til å treffe de forføyninger med hensyn til omberegning av de geistlige embets- og tjenestemanns lønner som en grenseendring måtte gjøre nødvendig. En liknende bestemmelse har også interesse for dette departement, bl. a. ved fastsettelse av skogoppsynsdistrikter ved endring av kommuneinndelingen. Dette vil en oppnå ved at ordet «geistlige» sløyfes i nevnte § 17.»

Departementet antar at bestemmelser om fortsettelse av jordskiftesaker som alt er i gang, når større områder av en landkommune legges til en bykommune, i tilfelle kan gis i det spesielle grenseendringsdekret, og har derfor ikke foreslått opptatt noen bestemmelse herom i nærværende lov. Departementet har under henvisning til det som Landbruksdepartementet har uttalt, sløyfet ordet «geistlig» i § 17 i lovutkastet.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Tjenestemenn.

Komitéen bemerker:

«Kommunale tjenestemenns rettsstilling er i alminnelighet ikke vesentlig annerledes enn private lønnskakeres. 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 nødvendigvis gjør.

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 så vidt 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.»

Når det gjelder lærernes stilling, har Kirke- og undervisningsdepartementet avgitt en uttalelse, som er sitert foran under omtalen av skolelovene.

Departementet har for sitt vedkommende ikke noe å merke til det som komitéen har uttalt.

Lovutkastet har vært forelagt for Justisdepartementet til lovteknisk gjennomgåelse.

X. Merknader til de enkelte paragrafer.**Til § 1.**

Paragrafen har bestemmelser om spørsmål som er behandlet i § 1 i komitéens lovutkast, § 1 i landkommuneloven og i bykommuneloven og § 2, annet ledd, i loven om styret i kommunene. I sitt innhold svarer bestemmelsene til det som er bestemt i § 2, annet ledd, i sistnevnte lov, som er vedtatt etter at komitéen avga sin innstilling. Slik som paragrafen er utformet, vil dog reglene også gjelde saker om byopprettelser og bynedleggelse. Videre har man sløffet en bestemmelse i den nevnte lov, som ga et fylke anledning til å kreve saker om mindre grenseendringer avgjort av Stortinget. Det dreier seg her etter departementets oppfatning om rent primærkommunale anliggender, hvor primærkommunene og ikke fylkeskommunen bør ha avgjørelsen.

Departementet har vært noe i tvil om hvorvidt bestemmelsene burde bli stående i loven om styret i kommunene eller om de bør inntas i nærværende lov. Det kan være omstendigheter som taler for både den ene og den annen løsning. Departementet er imidlertid kommet til at de systematisk sett hører hjemme i nærværende lov.

Det er forutsetningen at bestemmelsene i denne paragraf ikke får anvendelse under den forestående revisjon av kommuneinndelingen, jfr. Ot. prp. nr. 20 for 1955 der det er foreslått særlige bestemmelser for revisjonen.

Til § 2.

Bestemmelsene i denne paragraf svarer til bestemmelsene i § 2 i komitéens lovutkast. Det er dog foretatt enkelte redaksjonelle endringer, bl. a. for å gjøre det klart at departementet på eget initiativ kan ta opp spørsmål om endring i kommunal inndeling og la dette spørsmål utrede. Videre har departementet sløffet en bestemmelse i komitéens lovutkast om at utredningsmannen ikke skal sette fram forslag til økonomisk oppgjør, hvis partene ikke er enige.

Dessuten har departementet ved utformingen av siste ledd holdt åpent spørsmålet om staten eventuelt helt eller delvis skal betale utgiftene ved utredningen. Dette vil selvsagt være avhengig av om bevilgning blir gitt.

Heller ikke bestemmelsene i denne paragraf vil få anvendelse under den forestående revisjon av kommuneinndelingen, hvor det er oppnevnt en komité til å forberede revisjonen. En viser herom til det som er sagt i stortingsproposisjon nr. 22 for 1955. Utgiftene ved komitéens arbeid m. v. blir dekket av staten.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Til § 3.

Departementet har i denne paragraf tatt opp bestemmelsene i § 3 i komitéens lovutkast.

Departementet antar at Kongen bør ha adgang til å nekte godkjenning av en avtale om økonomisk oppgjør og henvise spørsmålet til avgjørelse ved skjønn. Saken bør i et slikt tilfelle med opplysninger og forklaringer sendes tilbake til kommunene til ny overveielse og ikke umiddelbart henvises til skjønnsnemnd. Det er nemlig mulig at kommunene i et slikt tilfelle kan bli enige i en ordning som Kongen kan godkjenne, slik at skjønn blir unødvendig. Departementet anser det imidlertid unødvendig å ha bestemmelser om tilbakesending i loven.

Et annet spørsmål er om Kongen skal ha myndighet til å bestemme at økonomisk oppgjør ikke skal finne sted og dermed avskjære skjønn. En slik ordning ville uten tvil kunne hindre ørkesløs og ofte utidig prosedyre for skjønnsnemnda om bagatellbeløp. Ordningen ville imidlertid stride mot det prinsipp en ellers har foreslått gjennomført, om at Kongen skal stå utenfor fastsettelsen av det økonomiske oppgjør. Departementet tar derfor ikke opp forslag om slik myndighet for Kongen. Det antas for øvrig at skjønnsnemnda vil kunne forenkle saksbehandlingen og avgjøre saken på et tidlig tidspunkt hvis det er klart at et krav om økonomisk oppgjør ikke vil vinne fram.

Det er ikke sagt noe i loven om når skjønn skal foretas. Imidlertid følger det av bestemmelsene om utredning m. v. at skjønnet i alminnelighet må bli etterfølgende.

Fra enkelte hold har det vært fremholdt at det også bør være adgang til uforbindende forhåndsskjønn. Lovutkastet har ingen bestemmelser herom. Det står da partene fritt å la avholde et slikt privat skjønn, dersom de blir enige om det.

Til § 4.

Paragrafen svarer stort sett til § 4 i komitéens lovutkast. Det er dog tatt inn en bestemmelse om at gjeld som knytter seg til eiendom som overgår til annen kommune, kan påbys overtatt av denne og at det kan påbys at det skal ytes betaling for slik eiendom.

Til § 5.

Bestemmelsene i denne paragraf svarer med enkelte endringer til bestemmelsene i § 5 i komitéens utkast. Annet ledd, punkt 2, hos komitéen er sløyfet etter forslag fra Finansdepartementet. Videre er det åpnet adgang til ikke å bruke skattekraften som fordelingsgrunnlag.

Departementet har også sløyfet siste ledd i komitéens lovutkast om at kreditors samtykke skal søkes innhentet ved fordeling av gjeld, da bestemmelsen antas å være unødvendig. Som nevnt foran har en ment at skattekraften gjennom de siste 8 år bør legges til grunn for det i paragrafen nevnte fordelingsstall.

Til § 6.

I denne paragraf er foreslått bestemmelser om billighetserstatning, jfr. § 6 i komitéens lovutkast.

Komitéen har i sine alminnelige motiver gitt følgende begrunnelse for erstatning:

«Begrunnelsen for erstatning må være at sviktende inntekter eller økte utgifter ved grenseendringen ikke skal medføre noen vesentlig forrykkelse av kommunens økonomiske forhold, at denne ikke midlertidig eller for alltid skal synke ned i økonomisk uføre eller få sin økonomiske eller sosiale standard forringet.»

I anledning herav skal departementet bemerke at det ikke bør bli spørsmål om å foreta en grenseendring dersom en kommune som følge herav ikke i fremtiden vil kunne opprettholde en rimelig økonomisk standard. Hensikten med endringer i kommunal inndeling er jo tvertimot bl. a. å skape økonomisk bærekraftige kommuner.

I den proposisjon som lå til grunn for byutvidelsesloven av 1905 (Lillehammer), uttalte som nevnt Justisdepartementet bl. a. følgende:

« 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 kommunens bestående økonomiske forhold.»

Kommuneinndelingskomitéen betegner denne uttalelse som grunnlaget for siste 40 års praksis.

Departementet er klar over at det må være en betingelse for erstatning at kommunen blir vesentlig svekket økonomisk. Dessuten må forholdene ligge slik an at det — hensett til begge kommuner — er rimelig at det blir ytt erstatning. Å oppstille flere betingelser for erstatning eller å foreta en utforming av bestemmelsene som passer for alle tilfelle, er meget vanskelig i et tilfelle som det foreliggende, hvor forholdene kan være så forskjellige og hvor den skjønsmessige vurdering spiller så sterkt inn. Departementet viser ellers til de alminnelige motiver side 25 flg.

Til § 7.

Bestemmelsene i denne paragrafs to første ledd svarer til bestemmelsene i § 7 i komitéens lovutkast.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Departementet foreslår at det som tredje ledd i paragrafen inntas en bestemmelse om refusjon av nedskrivningsbidrag som er ytt i henhold til lovene om Husbanken og Småbruk- og Bustadbanken. En viser til det som er sagt herom i de alminnelige motiver side 41.

Til § 8.

Bestemmelsene i denne paragrafs første ledd svarer til bestemmelsene i § 9, første ledd, i komitéens lovutkast.

I paragrafens annet ledd er tatt inn bestemmelser om overskjønn.

Til § 9.

Bestemmelsene i denne paragrafs første ledd svarer til § 10 i komitéens lovutkast. En har dog sløffet uttrykket «og hører i enhver henseende under bykommunen», som er brukt både i komitéens utkast og i byutvidelseslovene, fordi rekkevidden av dette uttrykk er noe uklar.

Noen bestemmelse i komitéens lovutkast som svarer til paragrafens tredje ledd har en ikke. Det antas å bli behov for en slik bestemmelse bl. a. under den foreslåtte revisjon av kommuneinndelingen.

Til § 10.

Bestemmelsen i denne paragraf svarer med enkelte redaksjonelle endringer til bestemmelsen i § 11 i komitéens lovutkast.

Til § 11.

Komitéen har ingen tilsvarende bestemmelse.

Bestemmelsen er inntatt etter forslag fra Sosialdepartementet.

Til § 12.

Bestemmelsen i paragrafen svarer med enkelte redaksjonelle endringer til bestemmelsene i § 12 i komitéens lovutkast.

Som nevnt foran side 36 er paragrafen forutsatt å skulle gå ut dersom forslagene i odelstingsproposisjon nr. 21 for 1955 blir vedtatt.

Til § 13.

Paragrafens første ledd er inntatt etter forslag fra Finansdepartementet.

Paragrafens annet ledd svarer til § 13, tredje ledd, i komitéens lovforslag.

Til §§ 14 og 15.

Departementet har her tatt opp de bestemmelser som er inntatt i §§ 14 og 15 i komitéens lovutkast.

Til § 16.

Det som er omhandlet i denne paragraf, er hos komitéen omhandlet i § 16.

Departementet har søkt å gi bestemmelsene en slik utforming at en unngår særskilte regler for bykommuner og landkommuner. Det er ellers departementets oppfatning at den praksis som har utviklet seg på området, stort sett skal fortsette. Grensemerking bør således i alminnelighet foretas i forbindelse med byutvidelser. Det bør også fortsatt som regel være den utvidede kommune som bærer utgiftene med merkingen.

Departementet antar at det ikke lenger er påkrevd å opprettholde den gamle praksis med at en forretning til merking av bygrense stadfestes av Kongen.

Til § 17.

Bestemmelsene i denne paragraf svarer til bestemmelsene i § 17 i komitéens lovutkast. Dog er uttrykket geistlig sløffet.

Til § 18.

Bestemmelsene i denne paragraf svarer til bestemmelsene i § 19 i komitéens lovutkast, — i hovedsaken også til bestemmelser som nå er gitt i land- og bykommunelovenes § 1, og i § 2, tredje ledd, i loven om styret i kommunene.

Kommunal- og arbeidsdepartementet

tilråder:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt utkast til proposisjon til Stortinget om lov om endring i kommunal inndeling.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

Vi HAAKON, Norges Konge,

gjør vitterlig:

Stortinget blir innbudt til å gjøre vedtak til lov om endring i kommunal inndeling i samsvarende med et fremlagt utkast.

Tilråding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet ligger ved i avtrykk.

Gitt på Oslo slott 25. mars 1955.

Under Vår hånd og rikets segl

HAAKON

(L. S.)

Einar Gerhardsen

Leif Østern

Utkast

til lov om endring i kommunal inndeling.

Kapitel I.

Fremgangsmåten.

§ 1.

Endring i kommunal inndeling besluttet av Kongen. Før beslutning fattes, må kommunestyrene i de kommuner og fylkestingene i de fylker som berøres av endringen, ha hatt anledning til å uttale seg. Dersom et kommunestyre eller et fylkesting uttaler seg imot, kan endringen bare besluttet med Stortingets samtykke. Dog kan mindre endringer av kommunegrensene foretas av Kongen når ikke noen av de kommuner som berøres av endringen, krever saken avgjort av Stortinget.

§ 2.

Når det er spørsmål om å endre kommunal inndeling, kan departementet oppnevne en person til å utrede saken. Den som er oppnevnt, kan kreve at kommunene og offentlige tjenestemenn gir de nødvendige opplysninger. Han kan kalle sammen og lede møter av representanter for de interesserte kommuner. Når det er grunn til det, skal han søke å få partene til å bli enige om endring av inndelingen og de følger endringen medfører. Han skal uten å være bundet av partenes påstander sette fram begrunnet forslag til departementet.

Når det er ønskelig, kan departementet oppnevne flere personer til å utrede saken.

Utgiftene ved utredningen fastsettes av departementet, som kan bestemme at utgiftene skal bæres av en eller flere av de interesserte kommuner.

Kapitel II.

Økonomisk oppgjør.

§ 3.

Ved endring av kommunegrensene, skal det foretas økonomisk oppgjør mellom kommunene, dersom det finnes grunn til det. Avtale mellom kommunene om oppgjøret blir ikke gyldig uten godkjenning av Kongen. Blir kommunene ikke enige eller finner Kongen ikke å kunne godkjenne avtale om oppgjøret, skal dette foretas ved skjønn. Under skjønnet legges de retningslinjer som er gitt i §§ 4, 5, 6 og 7 til grunn.

§ 4.

Blir et område skilt ut fra en kommune og lagt til en annen, skal den rett som den første kommune her har til veier, gater, bruer, offentlige plasser og annen forvaltningsmessig eiendom som utelukkende eller i overveiende grad tjener vedkommende område, overføres til den annen kommune. Skjønnsnemnda (jfr. § 8) avgjør hvilken eiendom dette skal gjelde.

Annen eiendom kan fordeles mellom kommunene eller påbys nytt til fellesskap, dersom dette er rimelig og hensiktsmessig ut fra kommunale omsyn. Skjønnsnemnda avgjør i hvilket forhold fordelingen eller samarbeidet skal foregå og kan fastsette nærmere vilkår.

Når det foreligger særlige omstendigheter, kan skjønnsnemnda bestemme at gjeld som en kommune har stiftet til erverv av eller påkostning på eiendom som nevnt i første og annet ledd, helt eller delvis skal overtas av den

Om lov om endring i kommunal inndeling.

kommune som eiendommen blir overført til, eller at vedkommende kommune skal betale et vederlag for eiendommen i penger.

I den utstrekning det ikke treffes særskilt bestemmelse, beholder den gjenværende kommune rettigheter og forpliktelser.

§ 5.

Blir en kommune delt i to eller flere kommuner, eller blir en kommune delt og de enkelte deler lagt til andre kommuner, får § 4, første ledd, tilsvarende anvendelse på forvaltningsmessig eiendom som utelukkende eller i overveiende grad tjener ett bestemt område.

Annen eiendom og forpliktelser blir å fordele mellom de kommuner områdene legges til. Fordelingen skjer på grunnlag av et forholdstall som regnes ut etter skattekraften i de siste 8 år i hvert av områdene, med mindre skjønnsnemnda av særlige grunner bestemmer noe annet. Oppgjøret skal så vidt mulig gjennomføres slik:

1. Fast eiendom legges til den kommune som etter befolkningens størrelse og behov og eiendommens beliggenhet eller samhörighet med andre anlegg må anses mest berettiget til eiendommen.
2. Gjeld fordeles i forhold til de realisable verdier som overtas.
3. Andre tilgodehavender og forpliktelser overtas av den kommune som etter forholdene anses nærmest til å overta dem.
4. Anlegg med rettigheter og forpliktelser som det etter delingen ikke er rimelig at noen enkelt kommune overtar, kan påbys nyttet i fellesskap av to eller flere av kommunene.

Har noen kommune ved fordelingen av rettigheter og forpliktelser overtatt mer eller mindre enn det som følger av forholdstallet, foretas en utjamning i penger.

§ 6.

Dersom en kommune på grunn av endring i kommunale grenser etter det oppgjør som blir foretatt i medhold av §§ 4 eller 5, blir vesentlig svekket økonomisk, kan annen av de berørte kommuner hvor det anses rimelig, pålegges å utrede erstatning, som betales med et engangsbeløp eller i årlige rater i en viss overgangsperiode.

§ 7.

Kommunal garanti for gjeld eller forpliktelser som er knyttet til fast eiendom eller bedrift overtas av den kommune der eiendommen eller bedriften ligger etter grenseendringen.

Ved deling av kommuner fordeles garanti som ikke knytter seg til fast eiendom eller bedrift, mellom de nye kommuner etter forholdstallet for det økonomiske oppgjør i det hele.

Når en del av en kommune blir sluttet sammen med en annen, skal kommunale andeler av nedskrivningsbidrag som i de siste 5 år før grenseendringen er ytt i henhold til lovene om Husbanken og Småbruk- og Bustadbanken til nybygg i det overførte område, refunderes av den kommune som området blir sluttet sammen med.

§ 8.

Til å avgi skjønn i samsvar med §§ 3—7 oppnevnes en skjønnsnemnd på 3 medlemmer. Kongen oppnevner for et tidsrom av 4 år det ene medlem (med varamann), som også skal være nemndas formann (varaformann). De to andre oppnevnes av departementet for hver enkelt sak. Medlemmene bør ha inngående kjennskap til kommunalforvaltning. Formannen og varaformannen skal også ha de egenskaper som er foreskrevet for dommere, se domstollovens § 53, jfr. § 54 annet ledd. De medlemmer departementet oppnevner må ikke være bosatt i noen av de interesserte kommuner. Formannen kan ikke gjøre tjeneste hvis han er bosatt i en av de interesserte kommuner.

Dersom Kongen har truffet bestemmelse om det i beslutningen om endring av kommunale grenser, kan hver av partene innen 3 måneder etter at melding om skjønnsnemndas avgjørelse er mottatt, kreve saken behandlet av en overskjønnsnemnd, som skal ha 5 medlemmer. Det ene medlem (med varamann), som også skal være nemndas formann (varaformann), oppnevnes av Kongen for et tidsrom av 4 år. De fire andre oppnevnes av departementet for hver enkelt sak. Bestemmelsene i første ledd får tilsvarende anvendelse så langt de passer.

Departementet gir nærmere regler for avholdelse av skjønn og overskjønn.

Nemnda treffer sin avgjørelse ved kjennelse som skal være begrunnet.

Utgiftene ved skjønn og overskjønn fastsettes av departementet og bæres av den eller de kommuner departementet bestemmer.

Kapitel III.

Følger av inndelingsendring.

§ 9.

Område som overgår fra herredskommune til bykommune, går fra den dag inndelingsendringen trer i kraft ut av landets matrikkel. Dette har dog ingen virkning på den odal som

Om lov om endring i kommunal inndeling.

ved inndelingsendringens ikrafttreden hviler på jord i området.

Område som overgår fra bykommune til herredskommune, opptas fra den dag inndelingsendringen trer i kraft i landets matrikkel.

§ 10.

Person som den dag grenseendring trer i kraft har hjemstavn i kommune som blir berørt av endringen, og som den dag bor eller — dersom han da er flyttet fra kommunen — sist hadde bopel på området som blir berørt av endringen, skal ha hjemstavn i den kommune der området blir beliggende etter endringen.

Ved grenseendring fortsetter påbegynt hjemstavnshevd i den kommune der vedkommende ved endringen får fast bopel.

§ 11.

Dersom det i kommuner som omfattes av en grenseendring, ikke gjelder de samme satser for alderspensjoner etter lov om alderstrygd av 16. juli 1936, fastsetter vedkommende departement satsene i den utvidede eller nye kommune etter forslag fra kommunestyret og på grunnlag av uttalelse fra de myndigheter som er nevnt i alderstrygdlovens § 5. Pensjonister som den dag grenseendringen trer i kraft bor på område som blir berørt av endringen, skal ha slik pensjon som ytes i den kommune som området hører til etter endringen, med mindre alderstrygdlovens § 6, annet ledd, kommer til anvendelse.

§ 12.

Den som ved grenseendrings ikrafttreden bor på område som blir berørt av endringen, skal med omsyn til kommunevalglovens bestemmelser om kommunal stemmerett i det tidsrom han har vært bosatt i den kommune området før endringen hørte til, anses bosatt i den kommune der området blir beliggende etter endringen.

§ 13.

Kongen fastsetter fra hvilket tidspunkt skattepliktige innenfor et område som berøres av en grenseendring, skal svare skatt til den kommune som området er lagt til ved endringen. Dette gjelder både for den som har bosted innenfor området og for den som gjennom kontor, fast eiendom eller på annen måte har slik tilknytning til området at han etter reglene i de alminnelige skattelover er skattepliktig der for noen del av sin formue eller inntekt.

Når et område overgår fra herredskommune til bykommune blir eiendomsskatt å utligne på

dette område etter reglene i første kapitel i skattelov for byene av 18. august 1911, likevel slik at eiendomsskatten første år utlignes med kr. 2,— på hvert 1000 kroners takstverdi og senere hvert år forhøyes med kr. 1,— for hvert 1000 kroners takstverdi inntil satsene for den øvrige del av bykommunen er nådd.

§ 14.

Den som på område som blir berørt av endringen, driver kjøpmannsnæring når grenseendring trer i kraft, har rett til å fortsette næringen i den kommune området blir liggende i, dersom han melder seg til den myndighet som utsteder handelsbrev i kommunen innen to måneder.

Den som på område som overgår til kommune hvor håndverksloven gjelder, driver håndverksnæring når grenseendring trer i kraft, har rett til å fortsette sin hittil drevne næring på dette område, dersom han melder seg til den myndighet som utsteder håndverksbrev i kommunen innen to måneder.

Vedkommende departement gir nærmere forskrifter til gjennomføring av bestemmelsene i denne paragraf og kan i særlige tilfelle dispensere fra følgene av at nevnte frist blir oversittet. Departementet kan fastsette at en av kommunene skal dekke utgiftene ved gjennomføring av bestemmelsene.

§ 15.

Når et område overføres fra en kommune til en annen, skal den utvidede kommunes alminnelige vedtekter, forskrifter, regler og bestemmelser gjelde for området.

Stadfestet reguleringsplan for område som blir berørt av grenseendring, skal gjelde fortsatt. Det samme skal vedtekter som er stadfestet i tilknytning til reguleringsplanen.

I området som blir berørt av grenseendring, skal det — inntil annet bestemmes av departementet — være tillatt å føre opp 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.

Departementet kan fastsette at grenselinje mellom kommuner eller en del av den skal merkes. Det gir da regler for merkingen, fastsetter utgiftene ved den og bestemmer hvem som skal dekke disse utgifter.

Om lov om endring i kommunal inndeling.

§ 17.

Vedkommende departement bemyndiges til å treffe de tiltak med omsyn til omberegning av embets- og tjenestemenns lønn som grensendring gjør nødvendig.

§ 18.

Når Kongen foretar endring i kommunal inndeling, kan han fastsette nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov, her-

under også bestemmelsene i denne lovs kapitel III og IV.

§ 19.

Denne lov trer i kraft straks.

Følgende bestemmelser oppheves:

1. Lov om forsorgsvesenet av 19. mai 1900 § 9, annet ledd.
2. Lov om styret i kommunene av 12. november 1954 § 2, annet og tredje ledd.