



Formandskabsloven og det kommunale Selvstyre

Taler

Johan Sverdrup

Dato

22 oktober 1872

Sted

Lillehammer

Omstendigheter

Følkemøte

- 1 Jeg er af Indbyderne bleven anmodet om at indlede Spørgsmaalet om, hvorvidt
vor Kommunelovgivning bør undergaa Reformer og i Tilfælde hvilke; det er
med Glæde, jeg har modtaget denne Opfordring, baade fordi jeg selv i Tidernes
Løb har haft adskillig praktisk Befatning med kommunale Gjøremaal, og fordi
5 jeg ikke kan være blind for, hvilken Betydning hele denne Gren af Folkets
selvstyrende Virksomhed ogsaa har i et mere vidtstrakt Omfang.

- Indførelsen av vort Lands Kommunalforfatning skriver sig fra 1837, den har
altsaa allerede gennem et længere Tidsrum været undergivet Erfaringens Prøve;
10 man kan sige, at vort Land allerede har gennemgaaet den kommunale
Opøvelses Skole. Dengang Kommunallovgivningen først sattes i Kraft, blev der
herved anstillet et nyt Forsøg; det var et nyt Felt, som aabnedes, nye
Myndigheder, som skabtes. Det var derfor ganske naturligt, at Loven i sit hele
Anlæg fra først af fik en moderat, forsigtig Begrænsning. Senere er der tvende
15 virkende og fremadskydende Kræfter, som have gjort sig gjældende: Forholdene
ere voxede, og Folkets Evne er voxet. I Begyndelsen havde man mere
indskrænket sig til det, som efter gammel hævdvunden Skik henhørte under det
kommunale Væsen, nu derimod føler man sig ikke blot sikrere og fastere inden
dette Omraade, men det er selv ved Forholdenes Medfør bleven udvidet saa
20 langt, som det er muligt, uden at støde an mod det forfatningsmæssiges og
rimeliges Grændser. Nu er der neppe noget Storthing, uden at det enten
overdrager nye Forretningskredse til Kommunerepresentationernes
Virksomhed eller stiller nye Krav paa disses Medvirken. Hele den Fremgang,
som Norges Rige, vort kjære Fædreland, har haft, siden Formandskabsloven
25 traadte i Kraft, speiler sig vidt og bredt i det kommunale Liv og forlanger nye
Kraftanstrængelser. Evnen voxer med Kravet, men med Kravet voxer ogsaa
Evnen. Folket siger: «Hvad der kan besørges ved os og for os, hører under vort

eget Omraade. »

30

Og at saa sker, er godt og ønskeligt. Det er Statens Pligt og Ret at føre Overopsynet med Kommunernes Virksomhed, den skal træde mæglende til, hvor Konflikter reise sig, bydende og afværgende, hvor Misbrug ville gjøre sig gjældende. Jeg indrømmer dette. Ingen skal være villigere dertil end jeg. Man
35 skal indrømme Embedsværket sit, sin Virksomhed og sin dertil svarende Løn, og jeg vil høilig beklage, om den Tid skulde komme, at vore Embedsmænd ikke mere vare istand til fyldestgjørende at udfylde sin Pligt, - ikke som vore Herrer, men som vore Medborgere. Men der bliver dog stedse en stor og stedse større Gruppe Gjøremaal, som med Fordel kunne borttages fra Embedsværket, - med
40 Fordel, ikke blot, ja heller ikke fortrinsvis i økonomisk Henseende, men af statsborgerlige Hensyn. Den nærliggende praktiske Trang til Reformer viser sig allerede, naar man ser hen til en enkelt Side af Sagen, nemlig det nu hvilende Forslag til ny kommunal Skattelov; ophøies dette til Lov, da vil det paa sin Side øve Indflydelse paa den hele Ordning i det store taget af Kommunens
45 Myndigheder. Det er min Overbevisning, at der ikke kan hengaa ret mange Aar, inden Kommunallovgivningen bliver undergivet en indgribende Revision. Det er vor Pligt at rette vor Opmærksomhed paa de enkelte Punkter, hvor Erfaring og Overveielse tilsiger os, at Reformer kræves; det faar da i Afgjørelsens endelige Øieblik blive de handlendes Sag at dømmme om, hvor langt de i en saadan
50 Omændring bør gaa.

Før jeg gaar videre, vil jeg bemærke, at jeg har opfattet den til mig rettede Opfordring saaledes, at man her ikke kommer sammen for at høre et Foredrag af den enkelte Mand, men med det Ønske at bringe hele den Sum af Erfaring,
55 Iagttagelse og Skjøn til Gyldighed, som findes hos de forsamlede. Jeg kunde nok have Lyst til en længere indledende Udvikling. Men jeg vil renoncere paa at henvende mig til Herrerne paa denne Maade. Mødets Hensigt er jo ogsaa almindelig Diskussion. Jeg vil derfor her indskrænke mig til nogle enkelte praktisk vigtige Punkter og herunder udelukkende holde mig til
60 Kommunalvæsenet paa Landet med Forbigaaelse af Byernes. Det første, som da fremstiller sig til Overveielse, er Organisation af den engere Kommunes Myndigheder. Da Formandskabsloven gaves, følte man, at det gjaldt at skabe een

65 Administration og een Repræsentation for Kommunen. Man kunde ikke ganske slippe de gamle Elementer, hvorfor man fik: Formandskabet,

Repræsentantskabet samt det kombinerede Formandskab, under hvilket sidstnævnte Skole- og Fattigvæsenet var henlagt, og i hvilket Præsten,
70 Lensmanden og Medhjælperne havde Plads som selvskrevne Medlemmer. Senere er der heri indtraadt en Forandring, idet man efter Udstedelsen af de nye Skole- og Fattiglove har adskilt Skole- og Fattigvæsenet og overdraget Befatningen med dem til særegne Kommissioner, saaledes at man nu for Bestyrelsen af Kommunens vigtigste Anliggender har Formandskab og
75 Repræsentantskab med de tvende af Kommunerepresentationen tilsatte Kommissioner for Skole- og Fattigvæsenet, altsaa en temmelig indviklet Ordning. Det vilde have været rigtigere, om man ved Ophævelsen af det kombinerede Formandskab i større Grad havde søgt at samle Myndigheden hos Formandskabet. Saaledes som det nu er, udgjør de Gjøremaal, der ere henlagte
80 under de tvende Kommissioner, allerede i økonomisk Henseende de mest omfattende af de kommunale; Fattigbyrderne ere, som bekjendt, i stadigt Stigende, og med Hensyn til Udgifterne til Skolen maa man ønske, at saa vil vedblive at være Tilfældet. Der er noget iøinefaldende urimeligt allerede i dette, at Forvaltningen af Budgettets alt andet overveiende Grene skal ligge andetsteds
85 end hos selve den Korporation, som er valgt med det Hovedformaal at varetage Kommunens Anliggender. Men dette og i det hele taget Ordningen af den øverste ansvarlige Kommunalstyrelse strækker ogsaa sine Virkninger videre, ud over det egentlige økonomiske. Det er saaledes nu en ikke ualmindelig Klage, at de dygtige og brugbare Mænd overlæsses med kommunale Hverv og Gjøremaal.
90 Jeg vil ikke undersøge, om disse Klager i alle Tilfælde ere saa særdeles alvorligt mente. Det er saa fornemt at være med i offentlige Forretninger, og at sige, at man er udslidt deraf, er saa overmaade fornemt. Men det kunde være, at hvis man tog Klagerne paa Ordet og sagde: «Nu vel, I skulle faa være fri for al denne Befatning», at de da vilde svare: «Aa nei, det er bedst som det er, vi faa nok se til
95 at slide det igjennem.» (Munterhed.) Men det er ikke desto mindre sikkert, at Arbeidet i enkelte større Kommuner kan være byrdefuldt nok, mere byrdefuldt end strengt nødvendigt, og at dette har sin Grund i en overflødig Forflerelse af Ombudene. At indskrænke deres Antal til, hvad Forretningernes forsvarlige Gang med Rimelighed forlanger, vil være det samme som at vinde en større
100 Sikkerhed for, at det skal blive muligt at faa hvert Ombud tilfredsstillende besat og faa de forhaandenværende gode Kræfter fuldt udnyttede. Ogsaa Følelsen af det Ansvar, som paahviler den enkelte, saavelsom den hele Korporation, svækkes ved en overdreven Fordeling. Lysten til at modtage og beholde Ombudene vil til Held for en god Besættelse stige, naar Magten til at virke og
105 udrette noget for det, som ligger ens Hjerte nær, bliver større. Der gives i

Samfundet mange store Sager, som hvile paa stærke Impulser, og begavede Aander kunne ikke nægte at modtage Kaldelsen.

- 110 Den Ordning, hvilken jeg har tænkt mig som den hensigtsmæssigste, bestaar i, at Forberedelsen af samtlige de kommunale Anliggender henlægges til Formandskabet. Herved vil vindes Enhed, Kraft og Konsekvens i den det paahvilende Virksomhed og en stærkere Følelse af Solidaritet blandt alle dem, som have at handle paa Kommunens Vegne. Jeg vil sige: vi skulle selv vælge vore
- 115 Mænd til at styre inden de af Storthingslovene betegnede Grændser; men da skulle de ogsaa udstyres med Ret og Myndighed til at virke som et kraftigt Apparat, der handler i Konsekvens med sig selv uden at hemmes af unødige Vanskeligheder, og dette vil opnaaes, naar vort Valg samler Myndigheden i Formandskabet. Dette vil ogsaa have sin Indvirkning paa Repræsentantskabet i
- 120 dets Funktion som den afgjørende Myndighed; det vil da kunne sikrere stole paa den forberedende Behandling af Sagerne, til hvilken det nærmest har at holde sig; Klarheden i Oversigten, Trygheden i Afgjørelsen, Sikkerheden i Beslutningen vil derved blive større, og paa samme Tid vil der derigjennem blive lettere at øve en skarp og effektiv Kontrol. Det hele vil da, for at sammenfatte
- 125 det i faa Ord, blive en Kommunalstyrelse med Tilkaldelse af de bedste Kræfter, i Harmoni med sig selv og med formaalstjenlige Organer, en Institution, saaledes som den oprindelig var tænkt, en Forskole af sand Værdi til det større Statsliv. Praktisk taget bestaar den Ordning af Formandskabet, som jeg tænker mig heldigst, deri, at Formandskabet, til hvilket altsaa som nævnt Forberedelsen af
- 130 Forvaltningen paa samtlige Forretningsomraader henlægges, og ved Siden af hvilket ene Repræsentantskabet staar, faar Adgang til forretningsmæssigt at fordele Sagerne mellem sine enkelte Medlemmer, saaledes at f. Ex. en overtog Skolevæsenet, en Fattigvæsenet, en de egentlige, kommunale Anliggender o.s.v., samt til, om saa nødvendigt ansees, at danne Tilsynskomiteer for disse Brancher
- 135 med Tilkaldelse af sagkyndig Hjælp f. Ex. af Præsten for den Tilsynskomites Vedkommende, der har med Skolevæsenet at gjøre. Arbeidet vilde ogsaa blive lettere for Formandskabet, naar det paa denne Maade i sin egen Midte besidder dem, som have det særlige Tilsyn med de forskjellige Forretningsgrene.
- 140 Det er paa denne Maade, man har ordnet sig i Danmark ved den dersteds for faa Aar siden indførte nye Kommunalforfatning. Man har der ikke noget, som svarer til vort Repræsentantskab; man har samlet Befatningen under Amtsraadets Tilsyn med alle Skole-, Fattig- og Kommunalsager hos et Sogneraad, som efter Herredets Størrelse tæller fra 4 til 9 Medlemmer, og som

har Ret til at antage Hjælp til Tilsynet med Skolen. Saa indskrænket som dette Apparat end kan synes os, har det dog vist sig tilstrækkeligt. Vistnok ere hos os Afstandene større og Bebyggelsen mere spredt, hvilket altid medfører særegne Vanskeligheder; men saa er til Gjengjæld vort Apparat saa meget talrigere. I
150 Sverige har man ved Siden af Kummunalstämman, hvor samtlige stemmeberettigede træder sammen til Afgjørelse af enkelte Anliggender, sin Kummunalnämnd paa indtil 11 Medlemmer, en Slags Regjering - man maa gjerne regjere, naar man blot regjerer godt (Munterhed); - denne Kommunalnämnd har dog ikke Befatningen med Kirkevæsenet, der henligger
155 under en anden Myndighed. Men ogsaa i dette Land synes det sikkert, at Bestræbelsen gaar henimod større Sammenfatning og Centralisation. I det hele taget er det saa, at man intetsteds, hvor man i den senere Tid har syslet med en Omdannelse af de kommunale Anliggender, har tænkt sig Muligheden af at henlægge de vigtigste Anliggenders Varetagelse til andre end dem, som
160 Kommunens egentlige Repræsentanter vælge.

Men der er endnu flere Hensyn, som tale for at føre Reformerne i den af mig paa pegede Retning, saaledes de rent forretningsmæssige. De engere Kommuner have for Tiden hos os tre Kasser med tilhørende Regnskab og tildels ogsaa
165 Forretningsførelse. Det bør samles til en Kasse, et Budget, en Revision; saa meget sikrere og haandterligere vil da det hele blive. Den kongelige Kommission, som har havt at udarbejde Forslag til ny Skattelov, har optaget denne Tanke, som er bleven fremsat for den, og det er mit Haab, at dens Forslag herom engang maa blive Lov det dette Land.

170 Herredet har Lov til at betale sine Funktionærer, men det har ingen Myndighed faaet til at afgjøre, hvem der f. Ex. skulle være Skolelærere, ingen Besættelsesmyndighed. Naar jeg ønsker en Forandring heri, da tænker jeg nærmest paa Skolelærere og Kirkesangere, og jeg tror, dette vil være til Bedste for
175 alle Parter, ikke mindst for vedkommende Funktionærer selv. Den stigende Oplysning vil stedse mere skjærpe Ønsket om at faa Posterne besat med de dygtigste Folk, og disse ville under det nærmere Forhold, hvori de da komme til Kommunens ledende Mænd, visselig ikke blive stedmoderligt behandlede. I andre Lande har man med afgjort Held forsøgt en saadan Ordning. Ved Siden
180 af disse er der andre Funktionærer, som mere have en Dobbeltstilling med Hverv saavel for den høiere Administration som for Kommunen; dette er navnlig Tilfældet med Lensmændene. Da disse have adskillige Forretninger at varetage paa Statsautoritetens Vegne, gaar det vel ikke an at drage deres

185 Udnævnelse helt og holdent ind under Kommunalautoriteternes Omraade;
men i hvert Fald bør dog disse her kunne udøve en væsentlig bestemmende
Indflydelse, fastsat gennem saa bindende Regler, at Bygdens Vilje ikke kan
ganske og aldeles forbigaaes.

190 Fremdeles tør der være forskellige Ting, der nu ogsaa i det enkelte bestemmes
ved Lov, men hvis nærmere Fastsættelse, Ordning og Gjennemførelse med Held
lader sig overdrage til Kommunen ved at give denne en begrændset Ret til under
kongelig Approbation at udfærdige Retsvedtægter, gjældende for
vedkommende Herred. Dette er som bekjendt allerede nu i nogen Grad
195 Tilfældet, men denne Ret bør vistnok udvides og anvendes over flere Felter, selv
om man ikke vover, som i enkelte andre Lande, at overgive Ordningen af hele
det lokale Politi til vedkommende Kommunestyrelse. I det hele taget maa man
sige, at det er godt, om Statens Lovgivningsmyndighed mere øves ved
Fastsættelse af de større almindeligere Regler og Træk, og et vist Spilleruin gives
200 de forskellige Landsdele til at indrette sig med Modifikationer efter de stedlige
Uligheder, hvilket det ofte er umuligt at faa sammenfattede i ganske den samme
Form, med mindre man vil resikere meget betydelige og meget uheldige
Misgreb.

205 De stigende Krav til Kommunernes Skatteevne forlange endelig med
Nødvendighed Reformer med Hensyn til Maaden for Skatternes
Tilveiebringelse, sigtende til at fordele Byrderne saa vidt muligt efter enhvers
virkelige Evne. Der foreligger som bekjendt om denne Sag et
Kommissionsforslag, gaaende ud paa at indføre et blandet Skattesystem med et
210 vist Spatium for Kommunernes eget Valg af Skattefundament. Den Ordning,
jeg tænker mig som anbefalelsesværdig, finder jeg i dette Kommissionsforslag,
undtagen for et enkelt Punkts Vedkommende. Kommissionen vil nemlig, at
man skal bibeholde Veiarbeidet in natura, saaledes at dette som hidtil skal hvile
udelukkende paa Matrikulen. Jeg kan ikke se nogen fyldestgørende Grund til,
215 at dette Undtagelsesforhold for et enkelt Punkts Vedkommende skal bevares.
Efter en fra det statistiske Kontor for et Par Aar siden meddelt Opgave,
repræsenterer Værdien over det hele Land af Veiarbeidet in natura ansat i Penge
omtrent 325,000 Spd. aarlig, hvilket skulde give omtrent i Spd. 40 Skill. paa
Skylddaleren, det vil sige dengang mere end de egentlige Kommunalvæsens-
220 Udgifter. Og man maa lægge Mærke til, at denne Byrde, om den end i enkelte
Landsdele maaske ikke er saa særdeles følelig, i andre derimod, i Nærheden af de
store Byer og Knudepunkter for Samfærdselen, bliver saa meget mere tung. Selv

i et Amt som f. Ex. Buskeruds, der ikke har noget særdeles vidtløftigt Veinet,
225 falder Veiarbeidet med en Tyngde af 1,5 til 2 Spd. paa hver Skylddaler. Og
Veivæsenet - og i Følge dermed Veiarbeidets Byrde - vil utvivlsomt stadig blive
større; der er saa meget, som forener sig om at bevirke dette, deriblandt maaske
ogsaa det, at det er saa let en Sag at vinde Kapital og Popularitet ved at sværme
for en ustandset Udvikling af Kommunikationsmidlerne. Men hvorfor saa
230 unddrage denne betydelige Udgift fra den foreslaaede Skattereform? Man bør
gjøre Reglerne for Skatteligningen lige for alle væsentligere Byrder, og jeg vil
med et gammelt Ordsprog sige: Ret for alle og Uret for ingen.

Med Hensyn til Amtsformandskabets Sammensætning nærer jeg for min Del
235 andre Anskuelser end de, der ligge til Grund for Formandskabsloven.
Amtsformandskabernes Oprettelse var først nærmest fremgaaet deraf, at man
allerede havde visse pekuniære Ydelser til Amtet, ikke egentlig af nogen bestemt
Trang til en kommunal Institution for dette. De Budgetter, hvorover
Amtsformandskaberne have at raade, have imidlertid antaget et stedse større
240 Omfang; de tidgjorde for et Par Aar siden omkring 400,000 Spd. og ere i stadig
Stigning; i saa Henseende har man et godt Exempel paa Retningen i den vakre
Iver, der paa flere Steder er bleven vist for at anspænde Kræfterne til
Skolevæsenets Fremme og Forbedring. Amtsformandskabet bestaar nu som
bekjendt af de engere Kommuneres Ordførere, samlede med Amtmanden som
245 Formand. Men dette er neppe den heldigste Ordning. Ordførerne ere valgte af
andre Hensyn end de, som fortrinsvis maa komme i Betragtning, naar man vil
gjøre det heldigste Valg af Kommunens Stedfortræder i Amtsformandskabet.
Følgen heraf er bleven den, at Kommunerne vanskelig faa en sand og god
Repræsentation i Amtsformandskabet, og dette er ogsaa et af de Punkter i det
250 hele Kommunalvæsen, hvorover man oftest hører Klagemaal. Hertil kommer, at
der kan være Kommuner, hvor Ordførerens Hverv lægger Beslag paa saa meget
af hans Tid, at det er ubilligt ovenikjøbet at paalægge ham at fremmøde ved
Amtsformandskabet. Jeg kan tale derom af egen Erfaring; jeg har seet
Ordførerposter, som optog indtil en Trediedel af vedkommendes Tid. Under
255 disse Omstændigheder maa jeg anse det for ønskeligt, at det i hver enkelt
Kommune ved særskilt Valg bestemmes, hvem der skal repræsentere den i
Amtsformandskabet.

Ligeledes er der adskilligt, som taler for at forlate den nuværende Ordning,
260 hvorefter hver Kommune inden Amtet repræsenteres lige, uanseet deres ulige
Størrelse; i dets Sted kan man tage Hensyn til deres Skattebyrde eller maaske

265 hellere til Folketallet, saaledes at, eksempelvis nævnt, Kommuner paa indtil 2500
Indvaanere sende en Repræsentant, paa indtil 5000 to o.s.v. Denne Tanke ligger
til Grund for Ordningen i den svenske Kommunalforfatning, der er nyere end
vor, og ved hvilken der er lagt nøie Mærke til den norske; her vælges særskilt til
Landstthingene, og Valget sker efter Indvaanerantallets Forhold.

270 Amtskommunerne ville efter sin hele Stilling kunne blive betydningsfulde,
heldbringende Mellemlid med den høiere Administration og de engere
Kommuner. Dette ligger i Tidens Medfør, men da maa man ogsaa være betænkt
paa i muligste Grad at sikre deres hele Virkemaade, hvortil der blandt andet
kræves en Omændring af deres Skatteforhold, hovedsagelig i Lighed med den
for de engere Kommuner foreslaaede. Det maa imidlertid erindres, at
275 Amtskommunernes Udgifter - Medicinalvæsenet, Justitsvæsenet o.s.v. - ere af en
mere almen Karakter, og at man derfor her maa være betænkt paa i hvert Fald at
lægge en betragtelig Del af dem paa Formue og Indtægt, og ikke bør kunne
indskrænke sig udelukkende til at bebyrde Matrikullen med Udredelser i disse
Øiemed. Man maa derhos ogsaa være betænkt paa at istandbringe en mere fast
280 organisk Forbindelse mellem Amtskommuner og de engere Kommuner, der nu
næsten ganske mangler. Dertil vil det saaledes virke, om det bliver bestemt, at
Herredskommunen i Tilfælde, hvori den nu enten ledes af en stramt bindende
Lov eller af Amtets Bestemmelse for Leiligheden, skal hente den nødvendige
Afgjørelse fra Amtsformandskabet, dog under den Garanti, som ligger i, at der i
285 meget vigtige Sager tillige udkræves kongelig Approbation.
Amtsformandskabets Afgjørelse vil yde de Fordele, som skrives sig fra
Tilstedeværelsen af et mere udstrakt Lokalkjendskab og et videre Skjøn hos de
bestemmende. Ved den sidste danske Kommunallov er paa den af mig
anbefalede Maade Afgjørelsen i et større Antal Tilfælde bleven overført fra
290 Regjeringen til Landets Amtsraad.

Kilde

J.S.: Taler holdt i Stortinget, s. 731-739.

295 Emner

Folkemøde, Kommunepolitik

URI

<https://www.virksommeord.no/tale/formandskabsloven-og-det-kommunale-selvstyre>