

## Boganmeldelser.

YNGVE LARSSON: **Inkorporeringsproblemet.** Stockholm, Aktiebolaget Nordiska Bokhandeln, 1912.

Et interessant Æmne, — men Bogen tæller næsten 1300 Sider.

Forfatteren har imidlertid et saa godt Navn, — her skal blot nævnes hans i Aaret 1909 udkomne Værk om Kommunalforvaltningens Organisation, hvori bl. a. en bemærkelsesværdig Fremstilling af Grundtrækkene i Staden Københavns Forvaltning —, hans Sprog er saa behageligt, og hans Evne til at finde det centrale i enhver Sag, han behandler, saa betydelig, at man med fuld Tillid til at høste et godt Udbytte giver sig i Lag med dette bindstærke Værk om et Spørgsmaal, som Byernes hastige Vækst har gjort brændende i mange Lande. Et godt Register og en klart tilrettelagt Inddeling af Bogens Afsnit letter Oversigten over det righoldige Indhold, der spænder over saa forskelligartede Æmner som Oprettelsen af Zweckverband Gross-Berlin, Forvaltningen af de engelske urban and rural sanitary districts og Skatteforholdene i et svensk våghållningsdistrikt. At Forfatteren, der paa det foreliggende Omraade har helliget ikke blot Sverigs, men ogsaa en Række andre Landes Lovgivning, administrative Praksis og økonomiske Forhold et indgaaende Studium, jævnlig kaster et Sideblik til danske Forhold, maa forøge Bogens Værdi for den danske Læser, saa meget mere som hans Oplysninger udmærker sig ved Paalidelighed; en enkelt Unøjagtighed som Udtalelsen om, at en dansk Sognekommune ikke i sin Helhed kan indlemmes i en Købstad ved administrativ Foranstaltning, finder ganske simpelt sin

## Boganmeldelser.

YNGVE LARSSON: **Inkorporeringsproblemet.** Stockholm, Aktiebolaget Nordiska Bokhandeln, 1912.

Et interessant Æmne, — men Bogen tæller næsten 1300 Sider.

Forfatteren har imidlertid et saa godt Navn, — her skal blot nævnes hans i Aaret 1909 udkomne Værk om Kommunalforvaltningens Organisation, hvori bl. a. en bemærkelsesværdig Fremstilling af Grundtrækkene i Staden Københavns Forvaltning —, hans Sprog er saa behageligt, og hans Evne til at finde det centrale i enhver Sag, han behandler, saa betydelig, at man med fuld Tillid til at høste et godt Udbytte giver sig i Lag med dette bindstærke Værk om et Spørgsmaal, som Byernes hastige Vækst har gjort brændende i mange Lande. Et godt Register og en klart tilrettelagt Inddeling af Bogens Afsnit letter Oversigten over det righoldige Indhold, der spænder over saa forskelligartede Æmner som Oprettelsen af Zweckverband Gross-Berlin, Forvaltningen af de engelske urban and rural sanitary districts og Skatteforholdene i et svensk våghållningsdistrikt. At Forfatteren, der paa det foreliggende Omraade har helliget ikke blot Sverigs, men ogsaa en Række andre Landes Lovgivning, administrative Praksis og økonomiske Forhold et indgaaende Studium, jævnlig kaster et Sideblik til danske Forhold, maa forøge Bogens Værdi for den danske Læser, saa meget mere som hans Oplysninger udmærker sig ved Paalidelighed; en enkelt Unøjagtighed som Udtalelsen om, at en dansk Sognekommune ikke i sin Helhed kan indlemmes i en Købstad ved administrativ Foranstaltning, finder ganske simpelt sin

Forklaring i, at den kgl. Resolution af 20. November 1912 om Lustrup—Tved—Tange Sognekommunes Indlemmelse i Ribe først er fremkommet efter Bogens Udarbejdelse; var den kommet før, havde Forf.'s skarpe Øje sikkert opdaget den.

Forfatterens Interesse er naturligvis først og fremmest knyttet til de svenske Forhold. Der har i Sverig i det sidste Tiaar fundet omfangsrige Indlemmelser Sted, flere staar for Døren med bydende Nødvendighed, men nogen fast Ordning af det hele Spørgsmaal findes ikke. De administrative Vanskeligheder, der altid vil være til Stede ved Forskydninger af de kommunale Grænser, vokser stadig, og »Svenska Stadsförbundet« har da betroet Forfatteren den Opgave at skaffe et fuldstændigt Grundlag til Veje for en nøjere Drøftelse af Sagen. Og man maa lade Forfatteren, at han har taget Opgaven med stor Alvor. Hans Bog indeholder ikke en tør Opremsning af en Mængde spredte Fakta, men en Række velordnede Udviklinger, der inddrager Spørgsmaal af grundlæggende Betydning for Opfattelsen af Kommunalvæsenets egentlige Natur under Forfatterens Behandling. Over de almindelige — stundom lidt filosofiske — Vuer er den konkrete Virkelighed ikke forglemt; i Rigsarkiv og Justitsdepartement er Akterne vedrørende alle Indlemmelser i svensk Stad siden Aar 1860 pløjede igennem, ligesom svensk og fremmed Litteratur er dyrket i stort Omfang. Og overalt glæder man sig over den Overskuelighed i Fremstillingen, som Forfatteren lægger for Dagen.

»Inkorporeringsproblemet« opfatter Forfatteren simpelthen som »Spørgsmaalet om det retslige Byomraades Tilpasning efter det faktiske«; — bag Problemet ligger altsaa som Aarsag Byernes stærke Vækst i det sidste halve Aarhundrede. I 1860 udgjorde Bybefolkningen i Sverig 12 % af Landets Befolkning; i 1909 var den steget til 24 %. Den kan da ikke længere rummes bag Kommunens Grænser, og der opstaar rundt om Byerne Villabebyggelser og Arbejderbebyggelser, begge efter nøjagtige statistiske

Opgørelser prægede af det samme Træk: Rigdommen paa unge Familier. Forf. gør iøvrigt opmærksom paa, at Byernes Vækst ogsaa kan give sig Udslag i, at der rundt om dem skyder Fabriker frem, medens Arbejderne bliver ved at bo i Bykommunen; saaledes er det f. Eks. tildels Tilfældet med Stockholm, hvor der gaar Arbejdertog og Arbejderskibe ud fra Byen om Morgenens, hjem om Aftenen. Nybebyggelsen i Nabokommunerne har altsaa et meget forskelligartet Præg. Hvorledes skal man da faa ordnet de Vanskeligheder, der stiller sig i Vejen for den Indlemmelse i Staden, som i mange Tilfælde er den eneste Mulighed for at opnaa en ensartet Fordeling af Skattebyrden, en ligelig Adgang til de kommunale Goder, ordnede Skoleforhold, ensartede Politiforhold, et naturligt Grundlag for Erhvervelse af Forsørgelsesret, en betryggende Ordning af Sundhedsvæsenet m. m. m.? Fra Aaret 1900 regner Forf. Spørgsmaalet for at være blevet brændende i Sverige; mens der i den sidste Menneskealder før dette Aar kun var foregaaet to større Indlemmelser, opviser Aarene 1900 - 1911 hele tolv, hvoraf Forf. regner de fem som Forstadsindlemmelser, de syv som koloniasatoriske Indlemmelser 3: Indlemmelser, der tilsigter at give Plads for en fremtidig Udvikling af Staden; desuden har der i disse Aar fundet en Mængde mindre Indlemmelser Sted. Alle disse Indlemmelser gennemgaar Forfatteren enkeltvis paa kryds og tværs og beskriver den Modstand, Sagen har mødt, og som jævnlig kun er bleven overvundet ved betydelige Ofre fra Byens Side.

I mange Tilfælde har Indlemmelsessagerne — ligesom hos os — staaet paa i Aarevis, især naar de Arealer, der skulde indlemmes, allerede var bebyggede. Forf. betoner stærkt, at jo før Indlemmelsen finder Sted, des bedre. Udsættelse betyder kun Fordyrelse, og billigst og lettest gaar Indlemmelsen af Arealer, der endnu ikke er stærkt angrebne af bymæssig Bebyggelse. Bedst kommer man over det vanskelige Erstatningsspørgsmaal ved at indlemme hele den paagældende Landkommune; ved partielle Indlem-

meler vokser Landkommunens Erstatningspaastande med hvert Aar, der gaar hen.

I al Almindelighed mener Forf., at det er de omfangsrige koloniasatoriske Indlemmelser, der i Sverig har Fremtiden for sig, ligesom de allerede er ret almindelige, jævnlige forberedte ved betydelige Grundkøb fra Købstadkommunens Side. De kræver et uhildet Blik paa, hvad Byens Udvikling vil medføre i de kommende Aar, og Forf. advarer imod, ved Spørgsmaalets Afgørelse at hænge sig alt for stærkt i Beregninger af, hvad Indflydelse Indlemmelsen vil faa paa de enkelte Poster i Byens Budget; saadanne Beregninger kan dog ikke opstilles med blot nogenlunde Sikkerhed udover de nærmeste Aar, og Byen risikerer blot at komme til kort ved at udsætte Indlemmelses-spørgsmaalet, der en skønne Dag melder sig som en tvingende Nødvendighed. I Praksis, siger Forf., viser der sig ved de koloniasatoriske Indlemmelser intet nævneværdigt Modsætningsforhold mellem Erobreren og erobrede, naar Indlemmelsen først er foregaaet; Jordbrugerne i de indlemmede Distrikter bliver paa saa mange Maader interesserede i Byens Blomstring og høster saa mange Fordele af den, at de i det store og hele faar Interesser fælles med den egentlige Bybefolkning.

Over de kommunalpolitiske og statistiske Undersøgelser glemmer Forf. ikke de retslige. Igennem vidtløftige Undersøgelser, der viser Forf. som en i europæisk Folkeret, Statsret og Forvaltningsret særdeles velbevandret Mand, kommer han til det Resultat, at Kommunerne ikke blot er administrative Enheder, Instanser indenfor Statsforvaltningen, men virkelige Retssubjekter. Kommunen er ligesom Staten en Organisme, og Kommunens Omraade er Kommunen selv, geografisk bestemt. Muligheden af at fratage en Kommune noget af dens Omraade imod dens Vilje kan kun forklares af Kommunernes Indordning under Staten som den højere Enhed: Kommunerne er Retssubjekter og maa respekteres som saadanne af Statsforvaltningen, men for Loven maa de bøje sig. At Forf. fægter saa bravt for

Retsstandpunktet, er intet Under: i Sverig har nemlig hidtil alle kommunale Indlemmelser beroet paa visse Normer, der er udviklede i Statsadministrationens Praksis, og nogen egentlig Ret til Medvirkning har Kommunerne ikke; selvfølgelig trænger denne Tilstand til at afløses af en virkelig Retsordning<sup>1)</sup>. — Ogsaa de Omraader, om hvis Indlemmelse der er Tale, tillægger Forf. en relativ Ret, men han anser det for urigtigt, naar denne Ret udelukkende lægges i de paagældende Grundejeres Haand. En Indlemmelse berører Inkorporeringsomraadet ikke blot i Egenskab af at omslutte en Række faste Ejendomme, men i enhver kommunal Henseende, og andre Dele af Befolkningen end netop Grundejerne kan derfor, set fra et kommunalt Synspunkt, have lige saa stor, ja større berettiget Interesse i Overflytningen.

Som ovenfor antydet er Bogen anlagt paa et bredt Grundlag; Forf. har ikke blot drevet omfattende Studier af Forvaltningsretten — særlig den kommunale — og dens Historie i de forskellige Lande, hvorved han sættes i Stand til fuldstændig at beherske det foreliggende Æmne, men han gør ogsaa Læserne delagtige i sine Kundskaber paa disse Omraader. Saaledes giver han Oplysning om forskellige Retsinstituter, der i Udlandet delvis bruges som Surrogater for en egentlig Indlemmelse, nemlig Sammenlutninger af Kommuner om visse Fællesopgaver (joint committees, Verbände, syndicats), ligesom han ogsaa, især med Henblik paa Indlemmelser i store Byer, giver Oplysning om det decentraliserede Styre i flere af Udlandets Hovedstæder. Stundom bliver disse Oplysninger til hele smaa Afhandlinger; — de falder maaske lidt udenfor Bogens egentlige Æmne, men forøger absolut dens Læseværdighed.

Til Slut et Par Ord om Inkorporeringsspørgsmaalets Smertensbarn: Erstatningsspørgsmaalet. Det synes, at man

<sup>1)</sup> Den svenske Regering har nu under 5. December 1913 nedsat en Komité til Udarbejdelse af de fornødne Lovbestemmelser om Indlemmelse m. v.

lige saa lidt i Sverig som i den øvrige Verden, Danmark herunder indbefattet, har fundet de vises Sten, hvormed alle Vanskeligheder løses og alle Parter gøres glade. Synderlig længere end til visse vejledende Grundsætninger kan man næppe naa, og disse Grundsætninger finder Forf. deri, at Afregningen mellem Kommunerne af Aktiva og Passiva er et Retsspørgsmaal, medens Erstatning til den Kommune, hvis Omraade formindskes, for Nedsættelse af dens Skatteindtægt udelukkende er et Spørgsmaal om, hvad Billighed tilsiger; Skatteydernes Skattepligt overfor Kommunen er blot et Udtryk for deres kommunale Stilling og følger med denne; men Staten bør ikke, ved at effektuere en Indlemmelse, hidføre skæbnesvangre Rystelser i en Kommunes Økonomi; derfor kan en Erstatningssum, der tilfalder den Kommune, der maa afgive et Omraade med dertil hørende Skatteindtægt, være paa sin Plads. Forf. gør iøvrigt opmærksom paa, at denne Tankegang vil medføre, at en Kommune, der ved Indlemmelse maa overtage et fattigt og forsømt Distrikt, efter Omstændighederne bør have en saadan paa Billighed grundet Erstatning, som da maa udredes af den Kommune, som Distriktet hidtil har tilhørt, ligesom det bør betænkes, at næsten enhver Indlemmelse af Betydning forvolder den inkorporerende Kommune betydelige Forvaltningsudgifter; efter Forf.'s Mening bliver der i Praksis taget for lidt Hensyn til disse sidstnævnte Momenter. Som man ser, tillægger Forf. ikke den enkelte Kommune en »Ejendomsret« til sit geografiske Omraade; dette er tværtimod paa en vis Maade Kommunen selv, men ved Afgrænsningen af de enkelte Kommuner maa det tilvante bøje sig for Almenhensynene. —

Ovenstaaende Bemærkninger prætenderer ikke at give en fuldstændig Oversigt over Værkets Indhold; her har kun været Stedet til at omtale nogle af dets Hovedpunkter og at henlede Opmærksomheden paa det; iøvrigt være Bogen anbefalet til Gennemlæsning af enhver, der interesserer sig for Kommunernes Forvaltning og Økonomi!

**Fr. Martensen-Larsen.**