

Nr 53.

Av herr **Lundgren**, om utredning angående avskaffande av den
fortlöpande kontrollen över städernas donationsjord.

Till flertalet äldre svenska städer har kronan i samband med stadsgrundandet eller senare upplåtit markområden, som brukat sammanfattas under benämningen städernas donationsjord. Sådan jord hade under tidernas lopp i stor omfattning med mer eller mindre oklar besittningsrätt upplåtits åt enskilda. Med hänsyn härtill och till de risker för det allmännas rätt som kunde följa av nya regler om 20-årig hävd uppdrog Kungl. Maj:t den 17 juni 1893 åt kammarkollegiet att efter utredning inkomma med yttrande över bl. a. frågan, huruvida åt städerna borde inrymmas befogenhet att upplåta sådan jord till enskilda med full äganderätt. Av det utlåtande, som kollegiet med anledning härav avgav den 30 december 1897, framgick i huvudsak, att den ifrågavarande jorden visserligen i allmänhet icke upplåtits till städerna med full äganderätt, men att städerna med avseende å kronans möjligheter att återbörda donationsjorden dock utan tvivel vore lika skyddade som vid full äganderättsupplåtelse. Genom en kungl. förordning den 23 februari 1789, som stadgade att stadsjorden skulle bibehållas orubbad vid städerna, syntes nämligen kronan ha för all tid från sagt sig rättigheten att återtaga den donerade jorden.

Med anledning av kollegiets utlåtande förklarade Kungl. Maj:t i nådigt brev den 27 januari 1899, att Kungl. Maj:t ville till prövning i varje särskilt fall upptaga de ansökningar, som kunde från städerna inkomma vare sig angående tillstånd att till enskilda av donationsjorden upplåta tomter eller tomtdelar inom stadsplanen, jämväl i sammanhang med utvidgning av sådan plan, eller om medgivande att till enskilda föryttra donationsjord utom stadsplanen i sådana undantagsfall, då av särskilda skäl upplåtelsen kunde visas vara av det gagn för staden, att donationsändamålet kunde anses bliva genom upplåtelsen uppfyllt.

I enlighet med nämnda beslut har Kungl. Maj:t efter ansökningar av städerna medgivit försäljningar av donationsjord dels inom, dels ock i vissa fall utom stadsplanen. I medgivandena ha intagits bestämmelser om den lägsta köpeskilling som må utgå för jorden, varvid den antingen bestämts till visst belopp eller ock föreskrivits, att den skulle bestämmas genom värdering av en för ändamålet utsedd nämnd, vanligen bestående

av tre personer, av vilka en utses av länsstyrelsen för Kungl. Maj:t och kronan, en av staden och en av hushållningssällskapets förvaltningsutskott. Vidare har förordnats, att inflytande försäljningsmedel skola fonderas och ställas under särskild förvaltning samt placeras på visst betryggande sätt. En tiondel av avkastningen, motsvarande tänkt värdestegring å jorden, skall årligen läggas till kapitalet, medan vederbörande stad får fritt förfoga över återstoden. I vissa fall har tillstånd lämnats för stad att erhålla bidrag ur den sålunda bildade donationsmedelsfonden till sina exploateringskostnader för jorden, varvid dock köpeskillingen för jorden, sedan detta bidrag från dragits, skall motsvara jordens råmarksvärde. Vidare har Kungl. Maj:t lämnat tillstånd till byte av donationsjord mot annan jord samt till inköp av mark för donationsjordsmedel. Härvid har föreskrivits, att den tillbytt eller inköpta jorden skall ikläda sig donationsjords natur. För tillgodoseende av vissa allmänna ändamål har Kungl. Maj:t i undantagsfall medgivit överlåtelse av donationsjord utan ersättning. Härvid har i regel bestämmelse meddelats om återköp av jorden, därest denna icke komme att användas för avsett ändamål.

Den 3 september 1937 gjorde svenska stadsförbundets styrelse framställning till Kungl. Maj:t om utredning rörande ändring i de sålunda tillämpade reglerna i fråga om avyttring av städernas donationsjord. Styrelsen framhöll i huvudsak att inga giltiga skäl längre förefunnos för att ej låta städerna själva fritt disponera över denna jord liksom över deras övriga markinnehav. Då denna framställning ännu i början av år 1944 icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd, ingav styrelsen en förnyad underdånig skrivelse i ämnet med överlämnande av en till förbundet inkommen skrivelse från Västerviks stads drätselkammare, vari denna framhållit vissa olägenheter som vore förbundna med det tillämpade förfarings sättet vid försäljningen av donationsjord. Sedermera remitterades ärendet till kammarkollegiet, som emellertid i utlåtande den 11 april 1946 avstyrkte vidare åtgärd i anledning av framställningen. Den 8 november 1946 resolverade Kungl. Maj:t i enlighet därmed.

Enligt min mening är frågan om städernas dispositionsrätt beträffande deras donationsjord förtjänt av uppmärksamhet från riksdagens sida. Ej minst förtjänar den övervägas ur principiell synpunkt, nämligen med hänsyn till det ofta uttalade önskemålet att den kommunala självbestämmanderätten icke måtte bindas i andra fall än då verkligt vägande skäl härför föreligga. Vad frågan här gäller är, om icke städerna kunna anförtros att själva bestämma om utnyttjandet av den ifrågavarande jorden utan särskild statlig uppsikt och obundna av föreskrifter, som dess bättre sakna motsvarighet i fråga om den vida större och ur allmän synpunkt viktigare förmögensförvaltning som städerna eljest handhava. Finnes det verkligen några bäran-

de skäl för att i fråga om donationsjorden bibehålla de inskränkningar i städernas självstyrelse, som nu gälla?

I kammarkollegiets ovannämnda utlåtande över framställningen från stadsförbundet har främst anförts, att det med hänsyn till den rätt, kronan innehar till donationsjorden, torde ligga i sakens natur, att kronan skall ha att utöva kontroll över att denna jord disponeras i överensstämmelse med de syften, vartill den donerats. Ett dylikt betraktelsesätt måste dock förefalla konstlat, om man besinnar det faktiska förhållandet att kronan i allt fall upplåtit jorden till städerna för evärdlig tid och för snart 150 år sedan uttryckligen avstått från varje rätt att återtaga densamma utan att därvid uppställa något förbehåll om en till tiden obegränsad kontroll å donationens användning.

Under sådana förhållanden synes det ej finnas någon giltig anledning att beträffande donationsjorden kräva speciell tillsyn över att dess kapitalvärde icke genom stadens åtgärder förminskas. Med avseende å bevarandet av kommunernas förmögenhet gäller numera uttrycklig lagbestämmelse, att ersättning, som kommun uppburit vid försäljning av tillgång för stadigvarande bruk, icke må utan Konungens medgivande användas för annat ändamål än anskaffande av annan dylik tillgång eller för fondering. Kammarkollegiet har framhållit, att städerna visserligen därigenom förhindras att vid försäljning av jord disponera köpeskillingsmedlen för löpande utgifter men att någon garanti icke finnes för ett bibehållande av jordens kapitalvärde, så länge kontroll icke utövas över att städerna för jorden betinga sig en köpeskillning, som motsvarar densammans värde. Härvid har kollegiet särskilt erinrat, att städerna under senare år i ett flertal fall vid försäljning av jord för underlättande av byggnadsverksamheten betingat sig en köpeskillning för marken, som understigit dennas verkliga värde.

Även i denna del måste jag i anslutning till det redan anförda finna det omotiverat att kräva ett mera kvalificerat skydd beträffande donationsjorden än i fråga om städernas övriga markinnehav. För kommunalpolitiken ter det sig också helt främmande att statlig kontroll skall utövas däröver, att kommunerna ta tillräckligt mycket betalt för jordupplåtelser. Det enda naturliga synes vara, att prissättningen härvidlag får bestämmas av hänsyn till behovet ur kommunens synpunkt av jordupplåtelsen och till de fördelar för kommunen, som kunna vinnas genom densamma. Självfallet äro de kommunala myndigheterna i orten bättre än ett centralämbetsverk i Stockholm kvalificerade att bedöma en prissättning från dessa utgångspunkter.

Kammarkollegiets erinran om de senaste årens kommunala subventionering av bostadsbyggandet genom låga tomtpriser ger anledning att påpeka, att denna subventionering ingått såsom ett önskat led i den av statsmakterna befrämjade bostadsanskaffningen. Dessutom ligger det nära till hands

att här, i vad angår donationsjorden, påminna om den behandling som 1944 års riksdag i anledning av en motion ägnade frågan om försäljning av kyrklig jord. I första lagutskottets utlåtande i detta sammanhang anfördes, att kyrkliga försäljningslagen icke syntes utsluta en sådan prissättning, som enligt statsmakternas samstämmiga beslut bör anses utgöra en nödvändig betingelse för en sund bostadspolitik. I detta uttalande måste anses ligga ett indirekt erkännande av att kyrklig jord bör i bostadspolitikens intresse kunna få försälas under det verkliga värdet, åtminstone om härmed avses det högsta pris som en privat exploatör möjligen skulle kunnat pressa ut av köparen. Motsvarande borde då med så mycket större skäl kunna få gälla beträffande städernas donationsjordar, som äro till städerna upplåtna just för att befrämja deras bebyggelse och utveckling.

Ytterligare har kammarkollegiet gjort gällande, att särskilda skäl påkalla Kungl. Maj:ts kontroll över städernas försäljningar av donationsjord belägen *utom* stadsplan. Enligt kollegiets mening kan det nämligen behöva tillses dels att sådan försäljning ej sker förrän i vederbörlig ordning upprättade planer för markens avstyckning föreligga, och dels att områden, som ligga långt från stads centrum, icke i förtid bliva föremål för exploatering. För min del har jag mycket svårt att tro, att städernas markförsäljningar verkligen kunna ha givit anledning till att anse en tillsyn av högsta statliga myndighet behöfelig ur sålunda angivna synpunkter. I bägge dessa avseenden är det nämligen ett mycket påtagligt intresse för städerna själva att sådant icke sker som tillsynen skulle skydda emot. I bägge fallen är det också fråga om en kontroll ur synpunkter, som det centrala verk, kammarkollegium, som handlägger donationsjordsfrågorna, kan anses särskilt skickat att bevaka. Man kan under sådana förhållanden svårigen undgå att i kollegiets argumentering i denna del se ett utslag av de föreställningar om djupare insikter och högre förstånd, som ofta kunna spåras i de centrala uppsiktsmyndigheternas ställning gent emot lokala myndigheter.

Det får ej heller förbises, att en speciell tillsyn i hittills utbildade former beträffande städernas disposition av donationsjorden understundom innebära icke obetydliga praktiska olägenheter. Särskilt må härvidlag erinras om ett förhållande, som berörts i den ovannämnda skrivelsen från Västerviks stads drätselkammare och som säkerligen har sin motsvarighet på åtskilliga andra håll. Härmed avses tillämpningen av det särskilda värderingsförfarande, som nu brukar föreskrivas i sådana fall då donationsjorden är starkt splittrad på små markområden blandade med jord av annan natur. I västerviksskrivelsen ges om ett dylikt fall följande upplysningar med därtill fogade reflexioner, som även förtjäna att citeras: »Det rör sig här som regel icke om några större, sammanhängande exploateringsområden utan oftast om mindre markbitar, som försälas för tomtreglering och dylikt. Sådana områden kunna merendels icke på förhand fixeras för att medtagas i någon

mera allmän värdering av värderingsnämnden. Stundom kan det röra sig om markbitar på endast några kvadratmeter med ett saluvärde kanske av något tiotal kronor. Att i dylika fall behöva sätta i gång en vidlyftig och kostsam apparat med tillkallande av värderingsnämnd ter sig för drätselkammaren som ett alldeles onödigt slöseri med tid och pengar.»

Givetvis måste många andra situationer uppstå, då detta speciella värderingsförfarande under medverkan av värderingsmän, som stå utanför städernas egna fastighetsförvaltande organ, måste te sig skäligen meningslöst eller betyda besvärande komplikationer vid genomförandet av för kommunen påtagligt angelägna markdispositioner. Detsamma gäller också när för försäljning av donationsjord bestämts visst minimipris och staden således berövats möjligheten att anpassa prissättningen efter de fördelar för kommunen, som en ifrågasatt markupplåtelse kan innebära. Härtill kommer att hela kontrollförfarandet betyder dröjsmål, som kan vara nog så hinderligt i dylika upplåtelsefrågor, och en omständlig administrativ behandling av dessa frågor även när de äro av relativt ringa ekonomisk räckvidd.

Ytterligare kan det ifrågasättas, om ens giltiga skäl föreligga att vidhålla kravet på bildandet av speciella fonder av medel som inflyta vid försäljning av donationsjord. Det torde knappast kunna anses betingat av det ursprungliga syftet med kronans upplåtelser av jorden till städerna att för all framtid hålla denna tillgång åtskild från resp. stads övriga förmögenhet. Det förtjänar därför övervägas, om icke fonderingen av donationsjordsmedel i stället bör inordnas under tillämpningen av den allmänna lagstiftningen om kommunal fondbildning, så att dessa medel kunde få sammanföras med eljest för fastighetsförsäljningar inflytande och fonderade medel. En sådan förenkling av medelsförvaltningen skulle otvivelaktigt i och för sig vara önskelig. Om likväl betänkligheter kunna hysas mot ett dylikt sammanförande av donationsjordsmedel med andra fonderade fastighetsförsäljningsmedel, bör det i vart fall finnas möjlighet att utnyttja den kommunala fondbildningslagen för en speciell reglering beträffande fonderingen av donationsjordsmedel och på så sätt få en generell ersättning för de nu i varje särskilt fall meddelade fonderingsföreskrifterna.

Slutligen må också erinras, att lagen om kommunalstyrelse i stad gör dispositionen över donationsjorden beroende av högre myndighets prövning även då fråga ej är om överlåtelse av sådan jord. Enligt 75 § i denna lag erfordras nämligen länsstyrelsens godkännande för att giva gällande kraft åt beslut, vilka innefatta av stad upprättade allmänna planer för hushållningen med stadens donationsjord. Även med hänsyn härtill synes den speciella prövningen av varje särskild markupplåtelse genom Kungl. Maj:t skäligen onödig.

Med åberopande av det anförda får jag hemställa,

att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående avskaffande av den fortlöpande kontrollen beträffande städernas donationsjord.

Stockholm den 18 januari 1947.

P. G. Lundgren.
