

Nr 3

Utlåtande i anledning av motion om påskyndande av 1951 års byggnadsutrednings arbete.

Tredje lagutskottet har behandlat en inom riksdagens första kammare väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 329, av herr *Andersson, Torsten*.

I motionen hemställas,

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att 1951 års byggnadsutrednings översyn av lagstiftningen angående den översiktliga planeringen så vitt möjligt måtte påskyndas,

att de i motionen anförda synpunkterna beträffande målsättningen och formerna för en regionplanering måtte tas i beaktande under utredningens arbete

samt att en särskild avdelning inrättas i Kungl. Maj:ts kansli med uppgift att centralt leda och samordna den översiktliga samhällsplaneringen».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas härnedan, hänvisa till motionen.

Gällande rätt m. m.

I 1947 års byggnadslag och därtill anslutande byggnadsstadga har sammanförts de väsentligaste bestämmelserna rörande planläggning av marks användning för bebyggelse. I lagstiftningen behandlade planinstitut — stadsplan, byggnadsplan, generalplan och regionplan — kan sammanföras till två huvudgrupper, av vilka den ena avser *detaljplanläggning* genom stadsplan och byggnadsplan och den andra avser *översiktlig planläggning* genom generalplan och regionplan. Ändamålet med den översiktliga planeringen är att ange riktlinjerna för en blivande detaljplanering, som i sin tur har till syfte att direkt reglera ordnandet och bebyggandet av det område, varom fråga är. Byggnadslagstiftningen utgår från att en på översiktlig planläggning grundad detaljplan skall ha fastställts, innan tillstånd till byggnadsföretag, som innebär tätbebyggelse, må medgivas. Även glesbebyggelse kan under vissa förutsättningar bli föremål för reglering.

Den översiktliga planläggningen innebär en nyhet, vartill motsvarighet nästan helt saknades i tidigare lagstiftning. Generalplan avser att tillgodose behovet av översiktlig planläggning inom en kommun eller ett samhälle, under det att regionplan är avsedd för samordning av flera kommuners eller samhällets planläggning.

Enligt 126 § byggnadslagen skall regionplan upprättas, då för två eller flera städer, köpingar, municipalsamhällen, andra tätorter eller landskommuner föreligger behov av gemensam planläggning beträffande markens användning i ett eller flera hänseenden, såsom i fråga om viktigare trafikleder, flygplatser, områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Beträffande förfarandet vid upprättandet och fastställandet av regionplan gäller i huvudsak följande.

När fråga väckts om upprättande av regionplan, skall länsstyrelsen efter erforderlig utredning överlämna handlingarna i ärendet jämte eget yttrande till Kungl. Maj:t, som bestämmer om regionplan skall finnas samt om regionplaneområdets omfattning och i vilka hänseenden gemensam planläggning skall äga rum. Har Kungl. Maj:t förordnat att regionplan skall finnas, skall de därav berörda kommunerna och samhällena bilda ett regionplaneförbund, för vilket skall finnas förbundsdirektion och regionplanenämnd. Regionplan fastställs av Kungl. Maj:t efter förslag av förbundsdirektionen och sedan förbundsmedlemmarna fått tillfälle att yttra sig.

Som tidigare antytts är den viktigaste rättsverkan av regionplan, att densamma skall tjäna till ledning vid upprättandet av generalplaner och detaljplaner. Regionplan är alltså i princip endast vägledande och icke tvingande.

Vid sidan av den översiktliga planering som sker med stöd av byggnadslagstiftningen förekommer i betydande omfattning en samhällelig översiktsplanering inom ett flertal andra områden. Det är här fråga om planarbete, som bedrivs av olika statliga myndigheter för att uppdraga riktlinjerna för den framtida utvecklingen inom vederbörande myndighets speciella fackområde. Sålunda kan nämnas den verksamhet som inom bostadsstyrelsen inriktas på att klarlägga förutsättningarna för en fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen, att utföra beräkningar rörande det framtida bostadsbehovet och att utföra bl. a. plantekniska utredningar, som kan främja ett rationellt byggnadssätt. Vidare må framhållas den inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen bedrivna översiktliga planeringen för stamvägnet samt beträffande försörjningen med vatten- och avloppsanläggningar även den s. k. regionala lokaliseringsplaneringen, som utföres inom arbetsmarknadsstyrelsen, och den av lantbruksstyrelsen ledda regionala jordbruksplaneringen. Även inom järnvägsstyrelsen, skolöverstyrelsen och luftfartsstyrelsen — för att nämna ytterligare några exempel — förekommer mer eller mindre långtgående översiktlig planering.

Vissa tidigare motioner och förslag

I en vid 1953 års riksdag av *samme* motionär väckt motion (II: 196) hemställdes, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära skyndsamt utredning rörande genomförandet av en allmän regionplanering över hela landet och därmed sammanhängande problem. I motionen ifråga-

sattes även om inte ledningen av det översiktliga planeringsarbetet borde handhavas av en avdelning inom Kungl. Maj:ts kansli. Till stöd för sitt yrkande återopade motionären i huvudsak samma skäl som i den nu föreliggande motionen.

I sitt utlåtande (188/1953) i anledning av motionen anförde *statsutskottet* bl. a. följande.

Det torde i förevarande sammanhang vara av vikt att erinra om de riktlinjer, som utredningen för näringslivets lokalisering uppdragit för arbetsfördelningen mellan lokaliseringsorganen samt företrädarna för jordbruksplanering och bebyggelseplanering. Med hjälp av bl. a. material, som framkommer i det förberedande arbetet vid sistnämnda planeringar, borde frågor som rör näringslivets lokalisering inom större områden angripas enhetligt för stadsbygd och landsbygd, medan konkreta detaljerade planeringar därefter borde ske för olika områden i regionplaner enligt byggnadslagen respektive i regionala jordbruksplaner.

Med sin framställning synes motionären åsyfta dylika konkreta men till en enhet samlade regionplaner. Behovet härav bestyrkes av yttrandena från de i ärendet hörda myndigheterna, vilka företräder den översiktliga planeringen på respektive angivna områden. Under hänvisning till denna verksamhet, som nyligen börjat, avstyrker dock dessa myndigheter en ny utredning av planläggningsfrågorna. Utskottet delar den uppfattning, som kommit till uttryck i remissyttrandena, men ifrågasätter även av andra skäl lämpligheten av en sådan utredning. För utskottet framstår det som naturligt att i första hand det kommunala initiativet får göra sig gällande vid bedömningen av behovet av bygdeplanering och dess närmare utformning. Enligt vad utskottet erfarit har på några håll i landet kommunalförbund bildats för sådan planering, varvid för ändamålet särskild utredningspersonal anställts. En centralt driven planläggning, vilket motionären tydligen tänkt sig, skulle i dylika fall kunna äventyra redan igångsatta planeringar och eljest kunna hindra att tillbörlig hänsyn tages till de lokala intressena. Å andra sidan står det klart att planeringsarbetet med nödvändighet måste bedrivas under samverkan med de statliga myndigheter, som handhar de översiktliga planeringsfrågorna. För dessa centrala organ bör det vara angeläget att underlätta och främja de kommunala strävandena.

Utskottet vill härvidlag starkt understryka behovet av en samordning mellan ifrågavarande myndigheters verksamhet. Av erfarenheter att döma brister det åtskilligt häruti, och motionären har för sin del tillmätt problemet sådan vikt, att han ifrågasatt en särskild avdelning inom Kungl. Maj:ts kansli för ledningen av regionplaneringen. En viss organisatorisk samordning av planering på länsstadiet har nyligen beslutats i samband med omprövningen av länsstyrelseorganisationen. Enligt utskottets mening bör det vara möjligt att utan särskilt beslut härom åstadkomma en tillfredsställande samordning även de centrala planeringsmyndigheterna emellan.

På hemställan av utskottet beslöt riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t giva tillkänna vad utskottet anført.

I sin berättelse över verkställd granskning angående statsverket behandlade *riksdagens år 1956 församlade revisorer* även vissa frågor rörande bebyggelseplaneringen. Efter en ingående redogörelse för gällande bestämmelser i ämnet samt för den pågående verksamheten särskilt i fråga om regionplaneringen anförde revisorerna bl. a. följande.

Regionplaneringen — d. v. s. utarbetande av utvecklingsprogram för större områden, omfattande flera kommuner, ofta en stad med omgivande landskommuner — har hittills bedrivits i ytterst begränsad skala. Endast inom ett område i landet (sundsvallsområdet) har regionplan helt färdigställts. Arbete med regionplan pågår i stockholms- och göteborgsområdena samt i ytterligare 4—5 områden, varjämte viss försöksplanering i byggnadsstyrelsens regi bedrivs i två områden.

Efter ikraftträdandet år 1948 av nu gällande byggnadslagstiftning ha vissa utredningar verkställts med sikte på att förstärka och effektivisera den statliga organisationen på planväsendets område. I allt väsentligt ha emellertid de förslag som i detta syfte framlagts icke föranlett någon statsmakternas åtgärd. I begränsade hänseenden ha dock vissa resultat åstadkommit.

Samtidigt härmed synes emellertid den fortskridande samhällsutvecklingen ha åstadkommit en väsentlig förändring i fråga om behovet av översiktlig samhällsplanering. Den pågående starka omflyttningen av befolkningen, vilken främst tar sig uttryck i tätorternas tillväxt på glesbygdens bekostnad, skapar speciella problem och aktualiserar kravet på program och riktlinjer för samhällenas utbyggnad. Inom stora delar av landet förestår en omdaning och utbyggnad icke endast av bostads- och industribyggelse utan även av gemensamma samhälleliga anordningar såsom vägar och andra kommunikationsleder, vatten- och avloppsanläggningar, sjukhus, skolor m. m. När sådana anordningar tillskapas i de enskilda kommunernas regi, kräva de vanligen på grund av sin storlek samverkan mellan ett flertal kommuner; i den mån utbyggnaden sker genom statens eller landstingens försorg medför den likväl återverkningar för kommunernas handlingsprogram.

Mot denna bakgrund är det angeläget, att planeringen för regioner och större områden fortgår parallellt med generalplanering och annan intern kommunal planering, så att de översiktliga och större programmen kunna beaktas vid detaljplanläggningen. Den gällande byggnadslagstiftningens regler för planeringsverksamheten utgå också från att så skall vara fallet. Önskemålet motsvaras emellertid icke av verkligheten, utan regionplaneringen har blivit starkt efter i utvecklingen. De risker och olägenheter som föranledas därav äro uppenbara.

Beträffande organisationen framhöll revisorerna sammanfattningsvis bl. a. följande allmänna synpunkter.

Såvitt gäller organisationen har i samband med under senare år verkställda utredningar ifrågasatts, om icke planeringsverksamheten skulle gagnas av en koncentration till en eller ett fåtal myndigheter i fråga om såväl det centrala som det regionala stadiet. Förslag av denna innebörd ha varit förmål för överväganden men icke vunnit statsmakternas anslutning. Man torde alltså ha att räkna med att nuvarande organisation åtminstone tills vidare bibehålles i sina huvuddrag. Även med denna utgångspunkt synes det emellertid angeläget att åtgärder vidtagas för att i görligaste mån undanröja den starka splittring av utrednings- och planeringsuppgifterna som kännetecknar den rådande ordningen. Icke minst gäller detta i fråga om det utredningsarbete som föregår ställningstagandet i planfrågor. En sådan samordning ger även ökad möjlighet att bringa de olika planerna i överensstämmelse med varandra och minskar risken att enskilda projekt dimensioneras över vad som är praktiskt genomförbart med hänsyn till andra angelägna samhälleliga utbyggnadsbehov. Visserligen ha under de senaste åren vissa åtgärder vidtagits i nu angivna riktning, men det vill förefalla revisorerna,

som om de resurser som ställts till främst byggnadsstyrelsens och länsstyrelsernas förfogande icke äro tillräckliga för att eftersläpningen i den översiktliga planeringen och utredningsarbetet skall kunna hävas inom önskvärd tid.

Med anledning av vad sålunda och i övrigt anförts förordade revisorerna en närmare utredning, omfattande såväl organisationen som lagstiftningen på det översiktliga planväsendets område.

I anslutning till revisorernas förslag väckte herr *Torsten Andersson* vid 1957 års riksdag en motion (I: 112), vari hemställdes bl. a., att riksdagen vid sitt ställningstagande till vad revisorerna anført också måtte uttala att den föreslagna utredningen jämväl måtte omfatta frågan huruvida icke ledningen av planarbetet borde handhas av en därför upprättad avdelning inom Kungl. Maj:ts kansli.

I utlåtande nr 93 till 1957 års riksdag anförde *statsutskottet* i anledning av revisorernas förslag och den i ämnet väckta motionen bl. a. följande.

Utskottet finner knappast tiden nu vara mogen för någon mera genomgripande omläggning av den översiktliga planverksamheten. Vissa jämkningar i såväl organisationen som gällande rättsregler torde dock vara erforderliga för att i görligaste mån komma till rätta med de av revisorerna påtalade olägenheterna. Erinras må att 1951 års byggnadsutredning fått i uppdrag att ingå på frågor som åtminstone delvis sammanhånga med de av revisorerna aktualiserade spörsmålen. Det synes därför utskottet lämpligt, att revisorernas förevarande framställning och de däröver avgivna remissutlåtandena överlämnas till byggnadsutredningen för att av denna närmare övervägas. Särskilt betydelsefullt finner utskottet det vara, att utredningen därvid noggrant undersöker möjligheten dels att åvägabringa samordning i det grundläggande utredningsarbetet och dels att genomföra förenklingar i själva planinstitutet. Utskottet förutsätter vidare, att i de förslag som utredningen må komma att framlägga kommunernas självständighet och berättigade intressen vederbörligen beaktas.

De synpunkter som framförts i den i ämnet väckta motionen torde jämväl böra prövas i förevarande sammanhang.

På hemställan av riksdagen uppdrog Kungl. Maj:t den 31 maj 1957 åt 1951 års byggnadsutredning att närmare överse bestämmelserna om regionplan med ändamål att söka åvägabringa samordning i organisationen med regionplanearbetet och genomföra förenklingar i själva planinstitutet. Byggnadsutredningen, som i juni 1957 avgivit ett betänkande rörande förenklad byggnadslagstiftning (SOU 1957: 21), har i betänkandet anført att de överväganden och förslag, som föranledes av det nya uppdraget, avses skola framdeles redovisas i särskilt betänkande. Av årets riksdagsberättelse framgår att utredningsarbetet beräknas icke kunna avslutas förrän tidigast i slutet av år 1959.

Utskottet

I motionen belyses de utomordentligt stora och svåröverskådliga problem som skapas av den pågående folkomflyttningen från glesbygder till tätorter inom landet. Motionären har också antytt hur enligt hans mening en verk-

lig landsbygdsplanering bör vara utformad för att möta dessa problem. Sålunda anser motionären att regionplaneinstitutet bör utbyggas så att därigenom möjlighet ges att grundligt tränga in i de förutsättningar som måste vara för handen för att en bygd i meningen av en näringsgeografisk enhet skall kunna leva sitt eget liv. Bland de faktorer som vid planeringen för en sådan bygd främst måste klarläggas nämner motionären befolkningsutvecklingen, jordbruksnäringens framtida omfattning och betydelse för sysselsättningen, tätortsbildningen, industrilokaliseringen, bostadsförsörjningen och el-kraftens utbyggnad samt lokaliseringen av gemensamhetsanläggningar av olika slag och utbyggnaden av kommunikationerna.

Motionären fäster vissa förhoppningar vid den översyn av regionplaneinstitutet, som 1951 års byggnadsutredning fått i uppdrag att utföra. Som första punkt bland motionens yrkanden upptages önskemålet att detta utredningsarbete måtte påskyndas, enär behovet av en effektiv regionplanering enligt motionärens mening är överhängande. I nästa punkt önskar motionären att hans ovan antydda synpunkter beträffande målsättning och former för regionplaneringen måtte beaktas vid utredningsarbetet. Slutligen upprepar motionären ett av honom tidigare framställt önskemål om att ledningen och samordningen av den översiktliga samhällsplaneringen skall ske centralt genom en särskild avdelning i Kungl. Maj:ts kansli.

Utskottet delar motionärens uppfattning att utformningen av den översiktliga samhällsplaneringen är en fråga av väsentlig betydelse för hela samhällsutvecklingen. Det är därför tillfredsställande att en översyn av såväl organisationsformerna som lagstiftningen på regionplaneringens område pågår inom byggnadsutredningen. I anledning av motionärens yrkande om påskyndande av detta utredningsarbete vill utskottet endast uttala, att utskottet anser sig kunna förutsätta att arbetet bedrivs med all tillbörlig skyndsamhet. Av utredningens redogörelse i årets riksdagsberättelse synes framgå att utredningens arbete kan beräknas vara avslutat inom en tämligen nära framtid.

Då de av motionären väckta frågorna således är under utredning, saknar utskottet anledning att nu närmare ingå på överväganden av frågorna om regionplaneringens mål och utformning. Motionen ger dock utskottet anledning att uttala vissa principiella synpunkter beträffande det översiktliga planeringsarbetets organisation i stort.

Enligt utskottets mening är det praktiska regionplanearbetet av sådan art att det bäst lämpar sig för handläggning på det kommunala planet och länsplanet. Såsom framgår av det ovan återgivna uttalandet av 1956 års riksdagsrevisorer pågår på flera håll en omfattande sådan planeringsverksamhet. Utöver de i uttalandet särskilt angivna sundsvalls-, stockholms- och göteborgsområdena har revisorerna i andra avsnitt av berättelsen omnämnt även boråstrakten och örnsköldsvikstrakten ävensom umeorten, kalmarnybro-trakten samt delar av Karlskrona stad och Lyckeby kommun. Vidare kan nämnas att inom Örebro län bedrivs en omfattande översiktlig planering i landstingets regi. Även inom andra områden har fråga väckts om upprät-

tande av regionplaner. Såvitt utskottet har sig bekant omfattas regionplanearbetet med stort intresse på kommunalt håll. Bristande personella och andra resurser torde dock i många fall försvåra ett effektivt utnyttjande av regionplaneinstitutet.

Förutom betänkligheter av praktisk art mot en stark centralisering av den översiktliga planeringsverksamheten hyser utskottet den uppfattningen att en för hela landet central ledning av verksamheten kan komma att medföra alltför långtgående ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten. Även om de enskilda kommuner, som beröres av ett planeringsföretag, i viss mån måste eftergiva sina särintressen för att en regionplanering över huvud taget skall kunna genomföras, finner utskottet det angeläget understryka att själva principen om den kommunala självbestämmanderätten måste respekteras. Utskottet anser sig därför icke kunna biträda motionärens yrkande om att den översiktliga planeringen bör ledas centralt från Kungl. Maj:ts kansli.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion, I: 329, måtte anses besvarad med vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 18 februari 1959

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Osvald, Lindahl, Georg Carlsson, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Åke Larsson, fru Nilsson och herr Gunnar Pettersson; samt

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp, Åhman, Andersson i Ryggstad, Munktell*, Bengtsson i Halmstad, Jansson i Benestad, Svenning och Wachtmeister.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.