

Nr 527

Av herr Bohman m. fl., om översyn av samhällsplaneringens centrala organisation.

(Lika lydande med motion nr 447 i Första kammaren)

I statsrevisorernas föregående år avgivna berättelse fästes bl. a. uppmärksamheten på bristerna i samhällsplaneringens centrala organisation. Revisorerna föreslog, att frågan skulle göras till föremål för en allsidig utredning.

Statsrevisorerna har förebringat övertygande skäl för sitt utredningskrav. Behovet av översiktlig planering är redan nu framträdande och kommer under det närmaste decenniet att göra sig gällande med ökad styrka. De demografiska faktorerna, befolkningsomflyttningen från glesbygderna till tätorterna och främst den väntade inflyttningen till de s. k. centralorterna kommer att ställa ökade krav på planeringen av bebyggelsen, vägar och andra kommunikationsleder samt allmänna inrättningar av skilda slag. De investeringar som i samband därmed aktualiseras har sådan omfattning, att de påverkar hela samhällsekonomin.

Den administrativa handläggningen av planfrågorna kännetecknas av en påfallande splittring. Enligt byggnadsförfattningarna är ansvaret för planväsendet delat mellan statliga och kommunala myndigheter. En sådan uppdelning är nödvändig och lämplig och överensstämmer med hävdvunna förvaltningsprinciper. Den kommunala verksamheten är ett uttryck för den kommunala självstyrelsen, och de statliga myndigheternas huvudsakliga uppgift är att övervaka lagligheten av de kommunala organens beslut samt att bevaka det allmännas intresse av en rationell och ur social synpunkt önskvärd bebyggelse. Annan med bebyggelseplaneringen jämförbar och delvis parallellt utövad planeringsverksamhet bedrivs enligt ett flertal olika författningar. På den statliga sidan finnes ingen samordnande, självständig planmyndighet, utan hithörande frågor handlägges av olika ämbetsverk. Ej mindre än tolv statliga myndigheter svarar sålunda för olika sidor av planfrågorna. Statsrevisorerna har i korthet beskrivit rådande förhållanden på följande sätt:

Främst bland dessa märkes byggnadsstyrelsen, som genom sin stadsplanebyrå utövar den allmänna uppsikten över planväsendet och dessutom är chefsmyndighet för länsarkitektorganisationen. Översiktlig planverksamhet bedrivs vidare av bostadsstyrelsen, vars arbete härutinnan är inriktat på att klarlägga förutsättningarna för en fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen, att verkställa beräkningar rörande det framtida bostadsbehovet och att utföra bl. a. plantekniska utredningar som kunna främja ett rationellt byggnadssätt. Inom arbetsmarknadsstyrelsen

sker den s. k. regionala lokaliseringsplaneringen, som syftar till att skaffa underlag för utformningen av den framtida närings- och bebyggelsestrukturen i landet. Hos skolöverstyrelsen bedrivs utredningar och utarbetas prognoser för skolväsendets utveckling med hänsyn till organisationen av nya skolformer och väntade befolkningsförändringar. Central planläggning utföres även inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen såvitt gäller vägväsendets område, varvid särskilt må framhållas den översiktliga planeringen för stamvägnätet. Inom samma styrelse sker ett liknande arbete beträffande anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Själva vattenvården är däremot anförtrodd den till fiskeristyrelsen knutna statens vatteninspektion. En därmed i viss mån närbesläktad uppgift, nämligen att tillvarata det allmännas intresse i vattenmål, ankommer på kammarkollegiet, som genom sin befattning med frågor angående rikets administrativa indelning har ytterligare en beröringspunkt med planväsendet. Nämnas bör vidare lantbruksstyrelsen i dess egenskap av sammanhållande myndighet för den huvudsakligen regionalt bedrivna jordbruksplaneringen, som åsyftar att nå fram till en allmän uppfattning om den önskvärda strukturen av jordbruksnäringen i skilda områden. Mer eller mindre långtgående översiktlig planering bedrivs slutligen av vissa andra myndigheter beträffande speciella områden, såsom inom lantmäteristyrelsen, järnvägsstyrelsen, luftfartsstyrelsen och vattenfallsstyrelsen.

För att i någon mån samordna, tillrättalägga och förenkla den översiktliga planeringen samt bl. a. uppdraga riktlinjer för samarbetet mellan olika fackmän, planförfattare och kommuner m. fl. har visserligen det s. k. rådet för översiktlig planläggning redan år 1953 organiserats inom byggnadsstyrelsen. Rådet består av representanter för statliga verk som har att fullgöra uppgifter rörande den översiktliga planläggningen, nämligen arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt företrädare för Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och statens samhällsvetenskapliga forskningsråd. Representanter för andra verk och myndigheter brukar tillkallas vid behandlingen av vissa frågor, som berör dem. Möjligheterna för rådet att organisatoriskt och administrativt samordna de olika myndigheternas handläggning av planärendena är emellertid begränsade. Rådet är ej någon beslutande instans och kan därför icke annat än genom upplysning och genom allmänna diskussioner påverka den ena eller andra myndigheten att ta hänsyn till behovet av samordnat och enligt uppdragande. Dess möjligheter att verka begränsas dessutom genom brist på medel. En samordning av den centrala ledningen av planfrågorna är därför i hög grad behövlig.

Frågan om en samordning av planarbetet kan emellertid icke bedömas endast från utgångspunkten att åstadkomma en rationellt arbetande statsförvaltning med de kostnadsbesparingar detta kan medföra. De offentligrättsliga funktioner som ingår i en central handläggning av planfrågorna berör i hög grad olika enskilda intressen och påverkar i skilda hänseenden näringslivets arbetsbetingelser och förutsättningar. Den enskildes möjligheter att — vilket byggnadslag och byggnadsstadga förutsätter — få sina intres-

sen framförda och beaktade vid behandlingen av planärendena beror bl. a. på hur planarbetet organiseras och administreras. Planeringsarbetet består i stor utsträckning av synteser av ekonomiska, tekniska, sociala och estetiska element. Därvid utgör avvägningen mellan enskildas intressen och allmänna många gånger den viktigaste och mest ömtåliga frågan. Och kravet på rättssäkerhet fordrar, att ärendena behandlas med snabbhet, sakkunskap och följdriktighet. På de administrativa organ som handlägger planärenden måste alltså ställas mycket höga anspråk.

I vid föregående års riksdag väckta motioner begärdes en översyn av byggnadslagstiftningen i syfte att skapa större rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område. Motionärerna hävdade härvid, att byggnadslagstiftningens allmänna stadganden om avvägningen mellan allmänt och enskilt intresse knappast hade sådan utformning att de garanterade en klar och **enhetlig rättstillämpning**. Ur rättsskyddssynpunkt ansågs detta vara betänkligt särskilt med hänsyn till de betydande begränsningar i markägarnas ägande- och förfoganderätt som byggnadslagstiftningen ofta förutsätter. Den nuvarande lagstiftningen utgjorde — ansåg motionärerna — icke tillräckligt stöd för en objektiv rättstillämpning.

Behovet av ett ökat rättsskydd i byggnadsmålen togs upp också i den utredning om kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten som f. d. justitierådet Seve Ekberg avslutade år 1959 (SOU 1959: 4). Utredningsmannen föreslog visserligen inte någon ändring av den nuvarande ordningen, när det gäller sättet att anföra besvär i byggnadsmålen, men framhöll att om kravet på rättssäkerhet skulle tillgodoses, syntes en omläggning av planärendenas behandling erforderlig. Den lämpligaste lösningen vore enligt utredningsmannen att inrätta »en fristående högsta planmyndighet», som icke blott fyller fordringar på fackkunskap utan också tillgodoser kravet på rättssäkerhet.

Frågan om planärendenas behandling och om organisationen av byggnadsstyrelsen som egentlig tillsynsmyndighet för rikets planväsende har vid flera tillfällen varit föremål för utredning och förslag. Såväl kommittén för stadsplaneväsendets organisation, vilken framlade ett betänkande i ämnet i slutet av år 1950, som 1947 års byggnadsstyrelseutredning föreslog, att planväsendet skulle skiljas från byggnadsstyrelsens övriga arbetsuppgifter och erhålla förstärkt organisation. Styrelsens uppgifter och uppbyggnad har även behandlats av 1946 års vatten- och avloppssakkunniga, 1951 års byggnadsutredning samt statens byggnadsbesparingsutredning. Sistnämnda utredning föreslog i sitt år 1957 avgivna betänkande, att utredning snarast borde komma till stånd med uppdrag att föreslå lämplig organisation för ett planorgan. Intet av de förslag som här återgivits har emellertid föranlett någon åtgärd.

Frågan om byggnadsstyrelsens organisation är för närvarande föremål för utredning av i december förra året tillkallade sakkunniga. Utredningen berör emellertid huvudsakligen byggnadsstyrelsens uppgifter på själva

byggnadsområdet. Detta anses icke innebära, att de sakkunniga skulle vara förhindrade att ägna uppmärksamhet även åt stadsplanebyråns och kulturhistoriska byråns organisation. Några riktlinjer för stadsplanebyråns befattning med de regionala planfrågorna och om behovet av att samordna olika myndigheters ansvar och arbete på detta område har dock icke intagits i direktiven.

Behovet att inrätta en självständig planmyndighet, dit den centrala organisationen för samhällsplaneringen kan sammanföras, är alltså i hög grad aktuellt både med utgångspunkt från önskemålet att åstadkomma ett bättre rättsskydd för den enskilde och att erhålla en rationellt arbetande statsförvaltning. Såsom statsrevisorerna föreslagit, bör enligt vår mening en utredning i frågan snarast komma till stånd. Med beaktande särskilt av de komplicerade avvägningsspörsmål som kan aktualiseras vid planfrågornas behandling bör eftersträvas en organisation, som tillgodoser såväl effektivitetens som rättssäkerhetens krav. Den nuvarande ansvarsfördelningen för planväsendet mellan de statliga och de kommunala myndigheterna torde i detta sammanhang böra övervägas. Därvid bör särskilt uppmärksammas, att fortsatt decentralisering av ansvaret för planläggningsarbetet, vilken från olika synpunkter kan te sig önskvärd, ställer högre anspråk på den statliga övervakningen och förutsätter en sådan utbyggnad av besvärsmöjligheterna, att en enhetlig, följdriktig och från rättssynpunkt tillfredsställande behandling av ärendena garanteras. Utredningsuppdraget kan alltså icke begränsas till allenast organisatoriska spörsmål; även rättsliga överväganden måste ingå i uppdraget, däribland en viss översyn av byggnadslagstiftningen och andra hithörande författningar.

Med åberopande av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att en översyn av samhällsplaneringens centrala organisation snarast kommer till stånd med beaktande av i motionen angivna synpunkter.

Stockholm den 26 januari 1961

Gösta Bohman

Bo Turesson

Sten Källenius

Nr 528

Av herr **Börjesson** i Falköping, om tillsättande av en parlamentarisk kommitté för kontroll av den statliga verksamhetens effektivitet.

(Lika lydande med motion nr 457 i Första kammaren)

Stockholm den 26 januari 1961

B. Börjesson
i Falköping