

Nr 41

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående planering av bebyggelseområden och regionplanering.

Till allmänna beredningsutskottet har hänvisats de likalydande motionerna I: 656 av herrar *Torsten Andersson* och *Nils-Eric Gustafsson* samt nr II: 849 av herrar *Sjönell* och *Grebäck* jämte de likalydande motionerna I: 658 av herrar *Enarsson* och *Lundberg* samt II: 831 av herrar *Bengtson* i Solna och *Turesson*.

I motionsparet I: 656 och II: 849 hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning av ekonomiska och miljö- och trivselmässiga konsekvenser av olika bebyggelseområdets strukturella uppbyggnad med beaktande av det som i motionen anförts, inte minst rörande trafiksituationen i större tätorter.

I motionsparet I: 658 och II: 831 hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning av möjligheterna att öka omfattningen av den fysiska regionplaneringen i riket.

I motionerna om bebyggelseområden anføres: Framför allt i stortätorterna har frågan om sambanden mellan arbetsplatsernas och bostädernas förläggning kraftigt aktualiserats. Stora risker föreligger enligt motionärernas mening att förbiseendet av arbetskraftens dagliga resor i den översiktliga planeringen och arbetskraftslokaliseringen allvarligt kan snedvrída samhälls-ekonomin. Det är tveksamt om en separering av områden för bostäder, sysselsättning och fritidsverksamhet i stora, klart avskilda enheter endast ger trivsel. Bullrande och luftförorenande industrier förs härigenom bort från bostadsområden, men i stället får man trista sovstäder, tröttande resor och andra miljömässiga olägenheter. Anledningen till att man tidigare i så liten utsträckning tagit hänsyn till frågan om den teknisk-ekonomiska utvecklingens konsekvenser för människan får anses ligga i att miljö- och trivselfrågor hittills ej uppfattats som kostnader för samhället. Debatten om de långa avstånden i tätortsglesare områden av landet kommer att nyanteras, om avstånden räknas i tid i stället för i mil, då dessa resor vanligtvis sker snabbt.

Fördelningen bostäder — arbetsplatser — servicefunktioner påverkar, fortsätter motionärerna, strävandena att ge bägge makarna i en familj möjlighet till arbete liksom även många sociala förhållanden. Samhällets hygieniska standard är t. ex. beroende av hur olika bebyggelsegrupper för-

Bihang till riksdagens protokoll 1967. 11 saml. Nr 41

lägges i förhållande till varandra. Indirekta kostnader för samhället i form av trötthet, stress och sjukdomar bör jämväl undersökas och värdena härav uppskattas. Genom en god samhälls- och bebyggelseplanering kan immisionsrisker förebyggas.

Fackmännen som upprättar planer är enligt motionärerna i första hand inriktade på sina speciella områden och mindre på de politisk-ekonomiska, som åvilar förtroendemännen. Därför kan betydande olägenheter uppkomma i ett läge, där beslutsprocessen om samhällsbyggandet läggs allt tidigare. Fackmännen intresserar sig för litet för planernas ekonomiska följder och möjligheter till genomförande och politikerna ges inte tillräcklig tid att tränga in i de tekniskt komplicerade frågorna. Den utredning om de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika samhällens strukturella uppbyggnad som motionärerna föreslår skulle ge både fackmän och politiker värdefulla kunskaper, och stora felinvesteringar kunde undvikas.

Motionärerna tar härefter upp frågan om trafikproblemen i de större städerna och anför, att samhället på grund av köerna åsamkas stora ekonomiska förluster, varav de flesta är indirekta och därför sällan medräknade i ekonomiska kalkyler eller omnämnda i allmän debatt. Irritationen över trafikförhållandena kan medföra svåra psykiska påfrestningar, som blir kostnader för samhället genom sämre arbetsresultat, hög frånvarofrekvens från arbetet och kanske sjukdom. Den ojämna belastningen av vägar och gator medför att väsentligt mycket mer kapital måste tillföras dessa än om trafik tillflödet vore jämnare fördelat under dagen.

De viktigaste traditionella medlen för att lösa trafikproblemen är planering med hänsyn till trafikprognoser samt ett genomförande av planerna. Även genom parkeringsförbud, förbud att stanna och olika system av parkeringsavgifter försöker man minska bilismens tryck på stadskärnorna. Planeringen har endast i viss grad tagit hänsyn till trafikfrågorna. Man har t. ex. misslyckats med att få tätortsregionens totala trafikapparat att fungera bra och man har inte alltid haft det riktiga samhällsekonomiska perspektivet på de lösningar som föreslagits.

Enligt motionärernas uppfattning måste de grundläggande orsakerna till att trafikköerna uppkommer klarläggas och problemen lösas den vägen. För att lösa trafikproblemen krävs en översiktlig samhällsplanering, som minskar behovet av resor mellan bostäder och arbetsplatser, som sprider ut trafiken över större ytor och som tar hänsyn till respektive tätorts geografiska förhållanden ur trafiksträngsynpunkt. Detta kan ske genom att förlägga arbetsplatsen och bostäder nära varandra eller genom att ha flera arbetscentra.

Den fysiska samhällsplaneringen åvilar till största delen kommunerna själva och det har ansetts olämpligt att från centralt håll i alltför hög grad påverka dem i deras översiktsplanering. Samtidigt kan man konstatera att stora samhällsekonomiska och för människorna miljömässiga värden står

på spel och att man i vissa kommuner inte visat tillräcklig förståelse för planeringsfrågor.

I motionsparet I: 658 och II: 831 anföres att kommunerna omhänderhar stadsplaneringen bl. a. genom upprättandet av byggnads-, stads- och generalplaner. Även s. k. blockplanering förekommer inom de nybildade kommunblocken. För att ge möjlighet till gemensam planering inom en större trakt infördes i byggnadslagen 1948 det s. k. regionplaneinstitutet. Dessa regionplaner upprättade av kommunförbund har enligt motionärerna stor betydelse för hela trakten genom att ge vägledning för myndigheter och näringsliv, väcka debatt samt lära människor tänka regionalt. Det finns områden där det för närvarande inte sker någon regionplanering. Det är motionärernas uppfattning att en sådan regionplanering i kommunal regi skulle införas i hela landet ju förr dess bättre. I förefintliga fall där kommunblock resp. kommuner är tillräckligt stora för att ensamma utgöra en »region» kan de ovannämnda planinstitutet anses till fyllest.

Över motionsparet I: 658 och II: 831 har utskottet inhämtat yttrande från byggnadsstyrelsen, som anfört:

Byggnadslagens regionplaneinstitut är avsett för behandlingen av översiktliga planlägningsproblem, som berör två eller flera kommuner och som är av sådan betydelse och svårighetsgrad att de kräver en formellt samordnad planlägningsprocedur.

Regionplanering i denna form har hittills genomförts eller påbörjats i nio fall, nämligen Stockholmstrakten, Eskilstunabygden, Kalmartrakten, Karlskrona-Lyckeby, Göteborg med omgivningar, Boråstrakten, Sundsvallsorten, Örnköldsviksorten och Umeorten. I fem fall har arbetet lett till av Kungl. Maj:t fastställda planer och inom två pågår alltjämt arbetet. I ett fall har regionförbundet i realiteten upphört i och med att de ingående kommunerna sammanlagts, och i ett fall har förbundet upplösts sedan vissa gränsproblem uppkärlats. I tre fall är regionplanearbetet inne på sin andra omgång.

Regionplaneringen enligt byggnadslagens regler är enligt byggnadsstyrelsens mening ett mycket värdefullt instrument för åstadkommande av den nödvändiga samplaneringen framför allt inom våra växande storstadsområden och industriregioner. Betydelsen av en sådan planlägningsform kommer med all säkerhet att öka i takt med den fortgående urbaniseringen.

När det gäller interkommunala problem med mera begränsad räckvidd, som kanske bara berör ett fåtal kommuner enligt 1952 års indelning, är det uppenbart att ett fullföljande av den beslutade blockbildningen i många fall kommer att onödiggöra användandet av regionplaneinstitutet; vad som varit regional planering blir rent kommunal planering i samma mån som de berörda kommunerna sammangår till en kommunal enhet.

I avvaktan på sammanslagningen inom kommunblocken är det givetvis ytterst angeläget att den gemensamma planeringen så effektivt som möjligt bedrivs inom blocken. I dagens läge finns det i och för sig intet formellt hinder för att byggnadslagens regler utnyttjas för att driva fram en sådan planering. Åtgärder av sådan slag, vilka från kommunernas sida naturligt nog skulle uppfattas som tvångsmedel, har emellertid byggnadsstyrelsen för sin del bedömt som olämpliga. Styrelsen har i stället sökt verka för ett

frivilligt samarbete inom kommunblocken. I sådant syfte har styrelsen bl. a. medverkat vid tillkomsten av ett par informationsskrifter — Riktlinjer för utvecklingsplanering inom kommunblock, Kommunförbundets förlag 1965, och Förberedande generalplanering i kommunblock, Kungl. byggnadsstyrelsens publikationer 1966:2 — och ytterligare en sådan skrift är f. n. under arbete.

I enlighet med denna tankegång bör regionplaneinstitutet förbehållas den samplanering som går utöver kommunblockens ram — som alltså berör två eller flera av de storkommuner som bildats på basis av blockbildningen.

I motionerna berörs även principen om regionplanering i kommunal regi. Detta är ett alternativ vid sidan av andra som f. n. är föremål för överväganden inom olika delar av landet. Bl. a. inom vissa delar av Skåne har förberedelser vidtagits för en planering av detta slag.

Byggnadsstyrelsen har i olika sammanhang hemställt hos Kungl. Maj:t om en revision av byggnadslagstiftningen, varvid särskilt framhållits behovet av en översyn beträffande det översiktliga plansystemet. Förarbeten för en sådan revision pågår nu inom kommunikationsdepartementet. Det bör kunna förutsättas att denna kommer att leda till klarare riktlinjer i de avseenden som åsyftas i motionerna.

Med hänsyn härtill synes den utredning som begärts i motionerna f. n. icke vara påkallad.

Utskottet

I motionerna hemställs om utredning dels beträffande bebyggelseområdets strukturella uppbyggnad (I: 656 och II: 849), dels beträffande möjligheten att öka den fysiska regionplaneringen (I: 658 och II: 831).

Riksdagens revisorer föreslog i 1964 års berättelse att möjligheterna att upprätta en översiktsplan för fritidsändamål för landet skulle tagas under övervägande. I motioner till 1965 års riksdag hemställdes om utredning och förslag rörande översiktlig riksplanering av kusttrakterna. Utskottet uttalade med anledning härav i utlåtande nr 29/1965 att utskottet fann angeläget, att en sådan översiktsplanering från statliga myndigheters sida på såväl central- som regionplanet genomfördes i samverkan med kommuner och landsting, som i detta hänseende tagit värdefulla initiativ. Utskottet ansåg sig ej bör tillstyrka motionerna men föreslog att riksdagen skulle ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört i anledning av revisorernas uttalande och motionerna. Riksdagen godkände utlåtandet.

Till årets riksdag har avgivits proposition (nr 61) med förslag till delning av byggnadsstyrelseorganisationen. Häri föreslås bl. a. att de enheter i den nuvarande byggnadsstyrelsen, som handlägger myndighets uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, bildar en särskild myndighet för plan- och byggnadsfrågor, statens planverk, som skall lyda under kommunikationsdepartementet. Vidare föreslås att länsarkitektorganisationen, sedan vissa uppgifter överförts till annan organisation, skall ingå i det nya plan-

verket och utgöra dess regionala organisation. Departementschefen anför i propositionen att intensiva studier pågår i syfte att belysa metoder och program för en riksplanering beträffande markens användning i stort samt att eventuella lagstiftningsåtgärder kan tas upp först på grundval av erfarenheter från dessa studier. Vidare anför departementschefen att det fortsatta arbetet beträffande markanvändningsplanering kommer att inriktas på frågor om lämpliga planeringsmetoder, planinstitutens utformning samt samordningen emellan skilda planformer, huvudmannaskapet för planväsendet på skilda nivåer och behovet av rättsregler. Detta arbete på departemental nivå skall föras fram så långt att det ger underlag för direktiv för en parlamentarisk kommitté som får uppgiften att utforma förslag till ny lagstiftning. Statsutskottet har i utlåtande nr 108 tillstyrkt förslaget.

Från kommunikationsdepartementet har upplysts att någon utredning om planväsendet ej kan förväntas bli tillsatt före årsskiftet 1967/68.

Byggnadsstyrelsen har i sitt yttrande över motionerna om regionplanering påpekat att ett fullföljande av den beslutade kommunblocksbildningen i många fall kommer att göra regionplaneinstitutet onödigt, då det som varit regional planering övergår till att bli kommunal planering. Styrelsen förutsätter att den tilltänkta revisionen av det översiktliga plansystemet kommer att leda till klarare riktlinjer i de avseenden som åsyftas i motionerna.

Utskottet finner att regionplaneinstitutet hittills inte kommit att utnyttjas i önskvärd utsträckning samt att behovet av planering för större enheter än de nuvarande kommunerna ökar. Detta behov torde dock bättre tillgodoses genom den redan planerade utredningen om byggnadslagstiftningens alla planbestämmelser än av en utredning som skulle avse endast den fysiska regionplaneringen. Utskottet anser sig därför ej böra tillstyrka motionerna I: 658 och II: 831 om regionplanering.

Frågor som berörs i motionerna I: 656 och II: 849 och som avser bebyggelseplanering inom större områden och på längre sikt och dess konsekvenser uppmärksammas för närvarande mycket. Genom det av årets riksdag beslutade naturvårdsverket och det föreslagna planverket bör motionärernas önskemål i vissa väsentliga delar tillgodoses. Den tilltänkta översynen av planeringsbestämmelserna i byggnadslagstiftningen bör ytterligare främja motionärernas intresse. Då härtill kommer att trafikfrågor just nu är särskilt uppmärksammade och aktuella, anser utskottet att behov ej föreligger av ytterligare utredning i de av motionärerna berörda frågorna. Utskottet kan därför ej tillstyrka motionerna om bebyggelseplanering.

Utskottet hemställer med stöd av det anförda,

- 1) att de likalydande motionerna I: 658 och II: 831 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd; samt
- 2) att de likalydande motionerna I: 656 och II: 849

icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 maj 1967

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

NANCY ERIKSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Sörlin, Hellebladh, Eric Gustaf Peterson, Oscar Carlsson*, Hedlund, fru Hultell, fru Elvy Olsson*, herr Helge Karlsson, fru Diesen och herr Wirtén;

från a n d r a kammaren, fru Eriksson i Stockholm, fru Jäderberg, herrar Hamrin i Kalmar, Svensson i Kungälv, Dickson, Rimås, Wikner, Larsson i Borrby, Nilsson i Bästekille*, Wiklund i Härnösand*, Hansson i Piteå och Josefson i Arrie.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Eric Gustaf Peterson*, fru *Elvy Olsson*, herrar *Wirtén*, *Hamrin* i Kalmar, *Rimås*, *Larsson* i Borrby och *Josefson* i Arrie, vilka ansett dels att det avsnitt i utskottets utlåtande som börjar på sid. 5 med orden »Frågor som berörs» och slutar på sid. 5 med orden »om bebyggelseplanering» bort ha följande lydelse:

»I motionerna I: 656 och II: 849 aktualiseras frågor om olika bebyggelseområdets uppbyggnad från ekonomiska och miljömässiga synpunkter. Särskilt framhålles de konsekvenser som bebyggelseplaneringen har i form av stora kommunikationsproblem inom större tätortsregioner.

Utskottet är medvetet om att den gängse uppbyggnaden av större tätorter med en kärna där arbetsplatser, butiker och flertalet serviceinrättningar finns samlade och som har bostäderna förlagda till ytterområdena medför betydande kommunikationsproblem. Problemen accentueras starkt i de större städerna och särskilt i dem som har ett ogynnsamt läge i landkommunikationshänseende. Stora investeringar har varit nödvändiga för att trafikapparaten skall klara den ojämna belastningen vilket, jämte tidsåtgången vid resorna, är en samhällsekonomisk belastning.

Enligt utskottets mening har planeringen i så hög grad måst inriktas på de aktuella problemen att de långsiktiga aspekterna på olika bebyggelse typer och deras samband med trafikproblem ej beaktats i tillräcklig utsträckning. Det är därför angeläget med en utredning för att få en bild av vilka konsekvenser på längre sikt, som olika former av bebyggelse får såväl ur

direkt kommunikationssynpunkt som ur total samhällsekonomisk synpunkt. Detta skulle vara till gagn för de myndigheter som är sysselsatta med samhällsplanering. Vidare vill utskottet betona angelägenheten av en ökad samordning mellan redan befintliga organ på detta område. Utskottet vill således tillstyrka de föreliggande motionerna och förordar att en utredning tillsettes.»

dels att utskottet under punkt 2 bort hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 656 och II: 849 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning av ekonomiska och miljö- och trivselmässiga konsekvenser av olika bebyggelseområdets strukturella uppbyggnad särskilt vad avser trafiksituationen i större tätorter.