

Nr 656

Av herr Andersson, Torsten, och herr Gustafsson, Nils-Eric, *angående planering av bebyggelseområden.*

(Lika lydande med motion nr 849 i Andra kammaren)

Bebyggelseområdenas strukturella uppbyggnad ur ekonomiska och andra aspekter

I det gamla icke motoriserade samhället måste alla som arbetade bo ganska nära sin arbetsplats. Avståndet fick inte vara större än att man till fots kunde tillryggalägga sträckan. De moderna kommunikationsmedlen, främst bilen, bröt detta samhällsmönster. Arbetskraften kunde nu åka ganska långa sträckor för att komma till sitt arbete. Därmed möjliggjordes uppkomsten av nya typer av samhällen, oftast till gagn för både människornas trivsel och samhällets ekonomiska tillväxt.

Industrierna, servicefunktionerna och kontoren i allmänhet har ständigt vuxit till allt större enheter, dels inom sig själva, dels tillsammans (stora arbetscentra). I de flesta fall har detta inte vållat några större svårigheter vad arbetskraftens transporter beträffar. Tätorterna har kunnat växa sig ganska stora utan att olägenheter uppstått i kommunikationshänseende. Vissa förhållanden, framför allt i stortätorterna, gör emellertid att frågeställningen om sambanden mellan arbetsplatsernas och bostädernas förläggning kraftigt aktualiserats. Vi har kommit dithän att man på allvar kan ställa frågan om vi förlorar mer, nationalekonomiskt sett, på att skilja arbetsplatserna från bostäderna i ännu större enheter än på att finna andra former för tätortstillväxterna. Den regulator, som skulle kunna sköta de ekonomiska avvägningarna, är i stort sett satt ur spel. Företagen behöver normalt inte bekymra sig om vad det kostar för arbetskraften att komma till arbetet; deras strävan är främst att minska sina egna produkters transportkostnader. På orter där det råder arbetskraftsbrist och restiden redan är lång har man dock varit tvungen att intressera sig för arbetskraftens lokalisering. Inte heller på de statliga och kommunala förvaltningsområdena behöver man ta särskilt stor hänsyn till personalens dagliga resor. Stora risker föreligger enligt vår mening att detta ständiga förbiseende i den översiktliga planeringen och arbetskraftslokaliseringen kan leda till allvarliga snedvridningar i samhällsekonomin. Resorna måste givetvis betalas, och det görs nu genom subventioneringar via avdrag för resekostnaderna på deklARATIONERNA, genom skatter till investeringar i trafiknätet och genom kostnader för den enskilde, dels direkt, dels genom sociala olägenheter och mins-

kad fritid, särskilt om köer förekommer. De starka krav, som kan resas på att en viss lokalisering är önskvärd, måste enligt vår uppfattning ställas i relation till de kostnader som uppstår för samhället, både direkta och sådana som är svåra att framräkna i pengar. Motiven för en särskiljning av olika enheter kan vara riktiga i vissa fall och till en viss gräns, men andra gånger underskattas de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Det finns de som menar att separering av områden för bostäder, sysselsättning och fritidsverksamhet i stora, klart avskilda enheter görs endast för att ge människorna trivsel och skönhetsupplevelser. Även beträffande denna teori kan riktigheten ifrågasättas. Liksom när det gäller de mer renodlade ekonomiska aspekterna kan påståendet ovan vara sant, exempelvis om bullrande och luftförorenande industrier förs bort från bostadsområden, men det talas å andra sidan också om trista sovstäder, tröttande resor och andra miljömässiga olägenheter.

I debatten om det nya regionplaneförslaget för stockholmstrakten kommer frågorna att tas upp. Från vissa håll hävdas att Storstockholm måste fortsätta att utbyggas som en centraliserad stad, annars kommer vi på efterkälken i konkurrensen med de stora ekonomiska centra som finns på kontinenten. Företagens och olika förvaltningars krav på täta kontakter med varandra är enligt denna teori mer värt ekonomiskt sett än de miljardfördyringar i trafikutbyggnaden, som uppstår i en stad av sådan struktur. Gentemot detta kan tvivel framföras om de ekonomiska fördelarna, och man kan betvivla att utvecklingen är »ödesbestämd». Det finns nämligen decentraliserade storstäder och länder, där de politisk-ekonomiska funktionerna är fördelade på ett flertal orter och där landets framstegstakt ändå är hög. Västtyskland och Schweiz är sådana stater. Dessutom kan frågan ställas, om inte människorna kommit bort i det teoretiska resonemanget om den centraliserade staden. Även om man ibland försöker att motivera sina ställningstaganden om att vissa tätortsmodeller är riktiga ur de enskildas trivselsynpunkt, vet man egentligen mycket litet om deras olika inverkan på människorna. Intervjuer ger ofta inte riktiga resultat. Vad människor uppfattar som drägligt kanske bara är det, därför att anspråksnivån ständigt sjunkit på grund av köer och sociala olägenheter. Intresset för dessa aspekter har dock ökat de senaste åren, och ett flertal utredningar har startats. 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 ej uppfattats som kostnader för samhället, vilket tidigare berörts i denna motion och i centerpartiets miljöpolitik.

Men diskussionen om sambanden mellan bostäder och arbetsplatser är aktuell inte bara i storstadsregionerna utan också t. ex. i lokaliseringsområdena i samband med arbetsmarknadsstyrelsens och länens insatser där.

Tecken tyder på att vi ännu bara står i början av stora ständiga struktur-omvandlingsprocesser. I arbetsmarknadspolitiken kommer i framtiden med säkerhet ett ständigt samspel att behöva ske mellan rörlighet på arbetskraft och rörlighet på arbetsplatser. Lokaliseringspolitiken kommer att bli bestående, även om inriktningen och utformningen kan komma att ändras från tid till annan beroende på samhällets utveckling och förändring. Människornas önskemål om hur de vill bo kommer att tillmätas större betydelse än som skett och arbetsplatsernas förläggning att anpassas därtill, dels inom landet, dels inom respektive bebyggelseområden. Människornas krav på trygghet gör enligt vår uppfattning en sådan politik nödvändig i ett samhälle, där strukturomvandlingarna inom olika branscher sker i allt snabbare takt och avskrivningstiden på olika produkters användbarhet ständigt förkortas. Man kan också se det som ett rättvisekrav mellan olika typer av arbetsområden, mellan områden med övervägande delen av arbetsplatserna på förvaltnings- och servicesidan och områden, som är mer inriktade på varuproduktion. Tryggheten att få bo kvar och planera för sig är mycket större i de förstnämnda än i de senare, och skillnaden ökar, som antytts, i detta avseende. Inte minst av dessa skäl är motiven starka för den utredning, som nedan kommer att föreslås. Värdefulla informationer skulle tillföras arbetsmarknadsorganen och samhällsplaneringen över huvud taget.

Det bör mer uppmärksammas att avstånd i det sammanhang det här är fråga om snarare bör räknas i tid än i lägenheter. Debatten om de långa avstånden i tätortsglesare områden av landet kommer då att nyanseras. Dessa resor sker vanligtvis snabbt och utan tidsförluster i köer. Alltför många har nu den uppfattningen att det är kilometrarna som kostar mest, vilket ingalunda är säkert.

En annan aspekt på frågan om fördelningen bostäder—arbetsplatser—servicefunktioner är huruvida den ena eller andra formen gynnar strävandena att ge bägge makarna i en familj möjlighet till arbete. Servicefrågornas lösning kan vara avhängig av denna planering, och i de fall resor till arbetsplatsen måste företagas och tillfredsställande kollektiva kommunikationer ej finns ordnade nära bostaden uppkommer problem med samordning av arbetstider, såvida inte två bilar skaffas. De senare frågeställningarna är brännande både i glesbygderna och i de stora sovstäderna.

Man har anledning förmoda att även många sociala förhållanden har att göra med de spörsmål som behandlas här. Samhällets hygieniska standard är beroende av hur olika bebyggelsegrupper förlägges i förhållande till varandra. Trötthet, stress och sjukdomar är mer vanliga i vissa samhällen än i andra, och de kostar samhället mycket pengar. Dessa indirekta kostnader bör jämväl undersökas och värdena uppskattas. Genom en god samhälls- och bebyggelseplanering kan immissionsrisker förebyggas.

De flesta strävar efter så lång fritid som möjligt. Om resorna till arbetet

eller till servicefunktionerna tar lång tid, förkortas fritiden i motsvarande grad. Bl. a. pågår i Lund ett forskningsprogram om urbaniseringen, där denna aspekt tas upp. Man säger att varje människa har en tidsbudget, där vissa »fasta kostnader» finns, och man avser att studera sambandet mellan denna tidsbudget och olika omgivningar och fysiska samhällsmodeller. Vi vill kraftigt understryka värdet av denna forskning.

Det har i tidigare motioner från centerpartiet hävdats att en planering, som medför att mycket stora trafikbehov uppkommer mellan olika enheter med ojämn belastning på kommunikationsnätet och trafikstockningar och otrivsel som följd, måste undvikas. I stället bör kompletta, fungerande samhällen skapas, där majoriteten av människorna har nära till sina arbetsplatser. Det är vidare eftersträvansvärt att ha en rörlig bostadsmarknad, särskilt i stora tätorter. Meningen är att man skall flytta så nära sina arbetsplatser som möjligt, och detta är också vanligen människornas önskemål. Om alltför stora koncentrationer av arbetsplatser sker till vissa områden, försämras möjligheten till rörlighet. De få som blir kvar nära det centraliserade arbetscentrum vill inte flytta, och för alla de övriga nyttjar det föga att flytta från ett ytterområde till ett annat, om de därmed inte kommer närmare sin arbetsplats. Stelheten på bostadsmarknaden konserveras.

Fackmännen som upprättar planer är 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, där experterna får mer att säga till om och där planerna i praktiken tenderar att bli mer eller mindre låsta, när de presenteras för politikerna. 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. Det vore önskvärt om de ekonomiska perspektiven i större utsträckning togs med i planeringen och att kunskaperna i dessa frågor breddades hos planerarna. Den utredning om de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika samhällens strukturella uppbyggnad som vi föreslår skulle ge både fackmän och politiker värdefulla kunskaper, och stora felinvesteringar kunde undvikas.

Som framgått har frågan om trafiksituationen i våra större tätorter nära anknytning till det mera principiella resonemang som här förts. Vi vill därför speciellt behandla denna för landet och många människor viktiga fråga.

Trafikproblemen i större tätorter

Bilägandet ökar för varje år som går. Framför allt i de stora tätorterna har trängseln på gatorna blivit allt större med köbildningar och trafikstockningar som följd. Antalet bilar i Storstockholm har exempelvis fördubb-

lats under en period av sex år enligt en undersökning 1965. Erfarenheterna är internationella. Över hela världen, där stora befolkningskoncentrationer skett och där levnadsstandarden tillåtit motorisering och privatbilism, har trafikproblem av oftast allvarlig art uppkommit. New Yorks, Londons, Paris' trafiksituation är allvarlig, våra större svenska städer ännu så länge måttliga, internationellt sett. Att köproblem i många större städer i världen är större än i Sverige är givetvis ingen ursäkt för varför vi inte kraftigt skulle angripa problemet och pröva nya lösningar. Tvärtom bör vi studera förhållandena utomlands och ta lärdom av de misstag där gjorts och se i vilka avseenden de varit framgångsrika. Man frågar sig onekligen, om storstadsbyggandet med nödvändighet måste leda till dessa för samhälle och människor mindre gynnsamma verkningar.

Den nuvarande allvarliga trafiksituationen i de större städerna är så välkänd att någon närmare redogörelse för förhållandena här knappast torde erfordras. Köerna är långa, särskilt vid de tidpunkter på dagen, då folk åker till och från arbetet. Inte sällan uppstår riktiga stockningar, som lamslår stora delar av omgivande gatusystem och stadsdelar. De som sitter i bilar, bussar och lastbilar blir lätt irriterade och otåliga, och människor utanför på gatorna berörs också, kanske mest genom bullerstörningar och luftföroreningar.

På grund av köerna åsamkas samhället stora ekonomiska förluster, varav de flesta är indirekta och därför sällan medräknade i ekonomiska kalkyler eller omnämnda i allmän debatt. Den tid som tillbringas i köer tas från arbetstid eller fritid, och det är givetvis inte eftersträvansvärt någotdera. Irritationen över trafikförhållandena kan medföra svåra psykiska påfrestningar, som blir kostnader för samhället genom sämre arbetsresultat, hög frånvarofrekvens från arbetet och kanske sjukdom. Hur allvarliga de senare problemen är framgår t. ex. av uttalanden och aktioner, som spårvägspersonalen i Stockholms stad vid upprepade tillfällen gjort. Den ojämna belastningen av vägar och gator medför att väsentligt mycket mer kapital måste tillföras dessa, om de värsta köproblemen skall undvikas, än om trafiktillflödet vore jämnare fördelat under dagen.

De viktigaste traditionella medlen för att lösa trafikproblemen kan sägas vara en planering, som visar hur gatorna och lederna bör dimensioneras och byggas med hänsyn till trafikprognoser och åtföljande krav på resurser för att genomföra detta: bygga flera och bättre gator och stora betongkonstruktioner i de inre stadsdelarna, ersätta bostadsfastigheter med parkeringshus samt bygga ut kollektiva trafikmedel och införa trafikreglerande åtgärder. Inte minst genom de senare, parkeringsförbud, förbud att stanna och olika system av parkeringsavgifter försöker man minska bilismens tryck på stadskärnorna. Många menar dessutom att en kraftig avgift skulle tas ut, om man över huvud taget skulle få köra där, eftersom hög trafikinten-

sitet inom ett begränsat område drar stora samhällsekonomiska kostnader.

De åtgärder som vidtagits har uppenbarligen inte räckt till för att klara ansvällningen av fordon. En kraftig avgiftsbeläggning skulle otvivelaktigt lätta på trycket, åtminstone temporärt, och bör kanske prövas. Men det kan ifrågasättas, om detta system är rättvist, då många människor inte har möjlighet att utnyttja kollektiva trafikmedel. Bilen har kommit för att stanna under överskådlig tid framåt. Planeringen har endast i viss grad tagit hänsyn till trafikfrågorna. Inom varje område för sig har man oftast noggrant studerat frågorna. Men helhetsbilden har saknats. Om flaskhalsarna klarats av i det egna området, har det uppstått nya på andra. Ett exempel på detta kan de första planerna för Järvafältet anses vara, där man studerade trafiken inom området, inte minst ur miljö- och säkerhetsynpunkt, men ej tillräckligt synes ha beaktat sammanhanget med staden i övrigt. I varje fall angav vägförvaltningen att en 16-filig väg måste byggas, om Järvaplanen skulle förverkligas. Frågan om hur kollektiva transportmedel skall finansieras är nu löst i princip. Statliga medel för utbyggnad av tunnelbanor och huvudtrafikleder tycks dock ej kunna ställas till förfogande så tidigt att det passar de tidsmässigt hårt pressade exploateringsprogrammen. I ett sådant läge får tillgripas provisoriska lösningar, vilka även de är kostnadskrävande och miljömässigt mindre goda. Man har alltså enligt vår uppfattning vanligen lyckats att räkna fram hur stor trafikstringen blir, var vägar och gator bör läggas och hur de bör dimensioneras för att resultatet inom olika stadsområden ur miljömässig och trafikmässig synpunkt skall bli tillfredsställande. Men man har misslyckats i de stora sammanhangen, att få tätortsregionens totala trafikapparat att fungera bra, och man har inte alltid haft det riktiga samhällsekonomiska perspektivet på de lösningar, som föreslagits — ehuru förslagen varit väl utformade i tekniskt hänseende. Man har heller inte i sina exploateringskalkyler tagit med alla erforderliga kostnader. Man kan uppenbarligen inte påstå att planeringen lyckats särskilt väl med trafiken — annars hade förhållandena varit annorlunda i de större tätorternas stadskärnor.

Enligt vår uppfattning måste de grundläggande orsakerna till att trafikköerna uppkommer klarläggas och problemen lösas den vägen. Detta ligger helt i linje med vår miljöpolitiska målsättning. Vi måste tränga djupare ner i sammanhangen och angripa orsakerna och inte bara symtomen, om vi skall nå goda lösningar till rimliga kostnader. När det gäller trafikproblemen är det givetvis trafikstringen, som är av stort intresse. Behovet av resor med bil går att framräkna med någorlunda god säkerhet i absoluta tal och även hur denna mängd fördelar sig dels på olika delar av trafiksystemet och dels i tidshänseende.

En del av trafiken utgörs av vad man kallar nöjestråfik. Vi kan ta bilen för att besöka vänner, åka till sommarstugan eller rent allmänt göra turer.

Denna del av trafiken är antagligen relativt liten, och den uppträder i regel ej samtidigt som andra stora trafikströmmar. En annan del av trafiken utgörs av ren yrkestrafik. Transportnäringens behov av snabba kommunikationer är uppenbart. De största belastningarna på storstadsregionens väg- och gatunät skapas av resor mellan bostad och arbetsplats. Denna typ av resor kan också sägas vara nyttobetonad, dock kan flertalet av dessa resor ske med allmänna kommunikationsmedel, vilket måhända är ekonomiskt fördelaktigare.

Om man på allvar vill lösa trafikproblemen, krävs en annan översiktlig fysisk samhällsplanering, som minskar behovet av resor mellan bostäder och arbetsplatser, som sprider ut den trafik, som ändå blir erforderlig, över större ytor, så att flaskhalsarna undviks, samt tar hänsyn till respektive tätorts geografiska förhållanden ur trafikstringssynpunkt. Enligt vår uppfattning kan man genom att förlägga enheter av arbetsplatser och bostäder nära varandra undvika många av de långa resorna till och från arbetet, som kräver så kraftig trafik. Genom att ha flera än ett eller ett par stora arbetscentra kan man dessutom fördela trafiken över större ytor. Trycket på stadskärnorna lättar, och man slipper att belamra dem med dyra utrymmeskrävande betongkonstruktioner, som inte sällan förstör fina stadsmiljöer. Planmässighet måste därvid givetvis eftersträvas, så att man inte försämrar möjligheterna att bygga kollektiva trafikmedel genom en oreglerad spridning och blandning av bostäder, arbetsplatser, serviceanläggningar och andra samhälleliga anordningar. Genom att man tar större hänsyn till våra större städers geografiska läge kan kommunikationernas utbyggnad förbilligas. De flesta av Sveriges större städer ligger ogynnsamt till i landkommunikationshänseende. Det besvärligaste läget har förmodligen Stockholm, då de stora vattenytorna medför att förträngningar i trafiken uppkommer. Broar och stora betongkonstruktioner över och under jord är dyra att anlägga. Möjligen kan den nya tekniken med svävfarkoster så småningom underlätta framkomligheten genom att vattenområden kan utnyttjas. Både Göteborg och Malmö ligger vid kuster, varför fordonstrafiken till de centrala områdena endast kan komma från landsidan. Man bör bättre uppmärksamma den roll dessa geografiska förhållanden spelar på så sätt att man vid lokaliseringen av arbetsplatserna tar större hänsyn till kostnaderna för trafiksystemets utbyggnad. Helst bör man kunna nå ett arbetscentrum från många olika håll, och man bör om möjligt undvika att större transporter av arbetskraft sker över vattendrag, eftersom broar då är erforderliga.

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 de frågor som här behandlats. Anledningarna till detta är med säkerhet flera. Ofta har den administrativa indelningen lagt hinder i vägen, och man har inte räknat med de indirekta kostnader, som blivit den nuvarande planeringspolitikens resultat. Motiven för samhället att påverka stortätorternas översiktliga planering är därför starka, särskilt med tanke på att de genom sin storlek tar så stora delar av de ekonomiska resurserna i anspråk och att deras utbyggnad kan ske på så olika sätt och till så olika kostnader. Den fysiska riksplanering som sker berör främst vägnätets utbyggnad samt vissa andra kommunikationer. Strävan är att skapa en för näringslivet god infrastruktur, så att landets tillgångar bäst kan utnyttjas. Intresset har ofta riktats på vad man kallar avfolkningslänen, och lokaliseringspolitikerna får ses som ett led i strävandena att nyttiggöra gjorda investeringar och behålla en sund balans i befolkningens fördelning. Det finns ingen anledning, varför samhället inte kraftigare intresserar sig även för stortätorternas inre strukturfrågor mot bakgrund av den stora ekonomiska betydelse dessa har.

Vi vill framhålla att avsikten med det som här framförts inte är att ersätta det nuvarande arbetet för bättre förhållanden i trafikhänseende utan att komplettera detta med grundläggande åtgärder, som redan från början har en positiv inverkan på hur trafiken kommer att fungera. Kommunerna har möjlighet att genomföra trafikreglerande åtgärder och bör göra det, där de finner lämpligt. Utbyggnaden av trafikleder, gator och vägar måste fortsätta.

Med hänvisning till vad i motionen anförts får vi hemställa,

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.

Stockholm den 26 januari 1967

Torsten Andersson (cp)

Nils-Eric Gustafsson (cp)