

Motion

1978/79: 2700

av Per Olof Håkansson m.fl.

med anledning av propositionen 1978/79: 213 med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen

Med anledning av regeringens proposition 1978/79:213 angående redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen aktualiseras ånyo några konfliktsituationer som det för den skånska socialdemokratin framstår som angeläget att snabbt bringa reda i.

Enligt gällande kommunal- och byggnadslagar är det kommunerna som i linje med det kommunala självstyrets principer är bärare av och innehar huvudansvaret för planering, bostadsförsörjning och serviceutbyggnad. Även i genomförandet av statliga intentioner i form av fysisk riksplanering och regionalpolitik anger propositionen detta vara "frågor som i huvudsak bör avgöras på kommunal nivå utan att kommunerna blir bundna av statliga förhandsställningstaganden".

Trots att föredragande departementschef, bostadsminister Friggebo, i propositionen lagt sig vinn om att markera denna beslutsfördelning mellan stat och kommun är de senaste årens erfarenheter för kommunerna i t. ex. Skåne oftast motsatta.

Det kommunala planmonopolet har under de båda borgerliga regeringarnas knappa tre år vid rodret alltmer urholkats. Genom propositionen 1978/79:213 sätts på pränt och kodifieras en utveckling som riskerar att förvandla kommuninvånare och kommunala nämndslidamöter till regeringsstatister. Detta är en utveckling som icke kan accepteras.

Sysselsättningsutvecklingen i bl. a. sydvästra Skåne har under de senaste åren alltmer sviktat. Socialdemokraterna i Skåne har i ett antal riksdagsmotioner och på annat sätt försökt göra regeringen och riksdagsmajoriteten uppmärksamma på läget. För att vända trenden menar de skånska socialdemokraterna att kraftfulla insatser är nödvändiga inte bara på näringspolitikens område. Det krävs också att den av de borgerliga regeringarna skapade osäkerheten om markens utnyttjande undanröjs för att möjliggöra en starkt kommunal planberedskap, ett verkligt kommunalt inflytande och en tolkning av riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen som ligger i linje med besluten i anledning av propositionen 1975/76:1.

I den nämnda och av riksdagen godtagna propositionen med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen m. m. var visserligen en av utgångspunkterna att kommande riktlinjer för jordbrukspolitiken skulle bli vägledande för jordbruksmarkens framtida omfattning, men samtidigt underströks att jordbrukets intressen inte alltid kunde ges före-

träde. Även andra vitala och livsnödvändiga intressen och mål för samhällsutvecklingen — t. ex. lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser — måste vara vägledande. En samlad bedömning och avvägning av delvis motstridiga intressen skulle eftersträvas. Men som *huvudregel* slogs fast, att markens läge och lämplighet för *bebyggelse* måste beaktas: "Vid överväganden i planeringen av bebyggelseutvecklingen (skall) inte endast markens läge och dess lämplighet för bebyggelse beaktas, utan också markens egenskaper och dess lämplighet för *andra ändamål än bebyggelse*" (prop. 1975/76: 1 s. 159; våra kursiveringar). I enlighet med denna huvudprincip och i linje med tidigare fattade beslut om jordbruksmarken (JoU 1969: 21 och prop. 1972: 111) fastslogs att "vid konflikt mellan jordbruksintressen och tätbebyggelseändamål bör *högvärdig* jordbruksmark inte tas i anspråk om en från samhällsbyggandets synpunkt *likvärdig* lösning kan åstadkommas på annan för jordbruket mindre värdefull mark". Härigenom infördes begreppen "högvärdig" och "likvärdig" såsom värdemätare och gräns för vad som fick och inte fick bebyggas.

Dessa riksdagsbeslut beträffande lösningen av konflikterna mellan jordbrukets och andra intressen fick därefter under två år en extrem och subjektiv vantolkning av dåvarande bostadsministern Elvy Olsson (c). Redan i den borgerliga trepartiregeringens *regeringsdeklaration* av den 8 oktober 1976 betonades det "att jordbruksmarken skall utnyttjas rationellt och skyddas från exploatering för andra ändamål".

Därmed hade regeringen Fälldin redan från sin första ämbetsdag deklarerat sin avsikt att inte följa av riksdagen fastställda riktlinjer för den fysiska riksplaneringen och byggnadslagen.

I en intervju i tidningen Land i december 1976 utvecklade dåvarande bostadsministern Elvy Olsson (c) avsikterna i regeringsdeklarationen: "Av landets samlade markyta är i dag 7—8 procent åkermark. Det måste då vara självklart att inriktningen av den framtida hushållningsplaneringen är att åkermarken skall användas till livsmedelsproduktion. — — — Mot den bakgrunden bör i princip inga nya planer som innebär bebyggelse på åkermark fastställas. Endast i absolut rena undantagsfall, när det exempelvis kan vara fråga om smärre kompletteringar av redan påbörjad bebyggelse kan åkermark få tas i anspråk."

För de skånska kommunernas vidkommande drabbade dessa delvis ändrade tolkningar av innebörden i fastställda regler och lagar hårt och ofta direkt förödande. I praktiken flyttades beslutanderätten över planeringen från kommunerna till LRF. Denna sammanblandning av engagemangen i jordbrukets föreningsrörelse och regeringsansvaret som kom till uttryck i centerns agerande innebar allt längre handläggningstider och ökad osäkerhet i fastställelseprocessen, och därmed hämmades utvecklingen.

Den fysiska riksplaneringen sker visserligen "utan att dess former har lagfästs". Riktlinjerna är "att betrakta som vägledande men inte rättsligt bindande för myndigheterna". "Vid beslut i detalj måste således gällande

lagstiftning, t ex byggnadslag, naturvårdslag, skogsvårdslag, o s v, tillämpas. Beslut i det enskilda fallet kan alltså inte fattas enbart under hänvisning till överväganden i den fysiska riksplaneringen utan ett beslut måste i varje särskilt fall baseras på tillämpligt lagrum i berörd lagstiftning" (prop. 1978/79:213 bil. 2 s. 4).

Beträffande den fysiska riksplaneringens juridiska status i övrigt kan ytterligare därtill fogas att nya eller kompletterande riktlinjer måste underställas riksdagens prövning enligt civilutskottets uttryckliga uttalanden (CU 1975/76:1).

Trots dessa viktiga konstitutionella fakta har enligt vår mening även före riksdagens beslut om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken (prop. 1977/78:19, JoU 1977/78:10, rskr 1977/78:103) en värdeförskjutning till jordbrukarnas förmån och den kommunala planeringens nackdel successivt ägt rum under den borgerliga trepartiregeringens tid.

Föredragande statsråds hänvisning till de nya riktlinjerna för hushållningen med jordbruksmarken till trots, där det talas om "brukningsvärd" jordbruksmark och alternativa "tillfredsställande" lösningar i stället för såsom tidigare "högvärdig" resp. "likvärdig", kan det på konstitutionell grund ifrågasättas om dessa riktlinjer kan läggas till grund för enskilda regeringsavgöranden innan den nu aktuella propositionen ens hunnit behandlas eller aviserade ändringar i byggnadslagstiftningen skett.

Det uttalas i propositionen att "*brukningsvärd* jordbruksmark inte (kan) tas i anspråk för andra ändamål med mindre än att utredningar om alternativa möjligheter till tätortsutbyggnad m m visar att andra väsentliga samhällsintressen, t ex bostadsförsörjningsbehovet eller intresset av väl fungerande arbetsmarknader eljest inte kan tillgodoses på ett *tillfredsställande* sätt. — — — Detta synsätt (kommer) i fortsättningen att ligga till grund för regeringens prövning av detaljplaner, byggnadslov m. m."

Definitionsmissigt önskar bostadsministern anknyta begreppet "brukningsvärd" till tillämpningsområdet för lagen om skötsel av jordbruksmark (prop. 1978/79: 163) och "som brukningsvärd jordbruksmark bör således betraktas mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion" (prop. 1978/79: 213 s. 29). Värdeförskjutningen från "likvärdig" till "tillfredsställande" är avsedd att understryka att "kravet på hushållning med jordbruksmark skall hävdas starkare" (prop. s. 29).

Med denna nya tolkning av jordbrukspolitikens inflytande över den fysiska riksplaneringen har folkpartiregeringen i centerns efterföljd vänt upp och ner på den tidigare nämnda, under den socialdemokratiska regeringstiden hävdade huvudregeln.

Flertalet större tätorter i Skåne är omgivna av jordbruksmark. Detta förhållande får emellertid inte utesluta en utbyggnad av dessa. Alternativen är ofta mycket spridd bebyggelse på långt avstånd från arbetsplatserna vilket självfallet inte är önskvärt, bl. a. ur energihushållningssynpunkt.

Socialdemokraterna i Skåne delar därför synpunkterna i propositionen att "en central del i arbetet med de regionalpolitiska frågorna är att i den fysiska riksplaneringen åstadkomma bebyggelsestrukturer som svarar mot högt ställda krav på lokala arbetsmarknader".

För folkpartiregeringens del måste denna utsaga närmast tolkas som till intet förpliktande emedan det ovan beskrivna ökade jordbruksinflytandet på den fysiska riksplaneringen snart sagt utesluter all samhällelig utbyggnad i Skåne. Riksdagen bör därför inte godkänna vad bostadsministern förordat om utformningen av riktlinjerna för hushållning med jordbruksmark.

Hushållningen med marken är viktig, vilket kommunerna bl. a. i Skåne alltid tagit stor hänsyn till. Således är tätortsytan per invånare i Malmö kommun 240 m²/invånare medan den för riket i dess helhet utgör 612 m²/invånare. Malmö siffran är en av de absolut lägsta i hela landet.

Kommunerna i sydvästra Skåne bedriver dessutom särskilda studier om möjligheterna att spara mark. Dessa har visat att inte minst de sydvästskånska kommunerna hushållat strängt med marken, vilket redan lett till nämnda låga utrymmesstandard. Regionplanerna — senast Regionplan 1979 — innehåller bebyggelsepärar för vissa utbyggnadsriktningar i expansiva orter. Dessa tillväxtgränser skall ses som ett led i en strävan att hushålla med marken. Med hänsyn till den beräknade låga tillväxten av sysselsättning och befolkning har dessutom utbyggnadsorterna indelats i två grupper med avseende på utvecklingsmöjligheter. Mot denna bakgrund förvånar det oss socialdemokrater i Skåne när det i den aktuella propositionen uttalas att "ett markhushållningsprogram för Skåne bör färdigställas snarast möjligt". Sådana finns redan inom ramen för det interkommunala samarbetet.

Det finns därför ej heller behov att ge länsstyrelsen uppdraget att "överväga om konflikterna om marken motiverar att hela Skåne eller delar därav på sikt bör bli föremål för en samlad regionplanering. Förslag härom, inbegripet förslag gällande huvudmannaskap för en sådan planering, bör också redovisas."

Socialdemokraterna i Skåne kan bara uppfatta detta som obefogade pekpinna riktade mot självstyrelsen i kommunerna. I sydvästra Skåne har sedan femton år tillbaka på ett praktiskt nära plan och under hänsynstagande till samtliga i den fysiska riksplaneringen ingående huvudintressen — inkluderat jordbrukets — bedrivits arbete kring de nu av regeringen efterlysta mark- och områdesplanerna. Detta långa samarbete har tagit sig uttryck i åtgärder när det gäller t. ex. kollektivtrafik, bostadsförsörjning, avfallshantering, energihushållning, m. m. Motsvarande typ av interkommunala samarbetsorgan finns i hela Skåne.

Markhushållandet får inte utvecklas till en statligt styrd regionplan för hela landskapet. Sedan regeringen tagit ställning till programmet är detta att uppfatta som en fastställelse av denna statliga regionplan. Kommunernas reella möjligheter att planera för framtiden i enlighet med kommun-

invånarnas uttalade önskemål beskärs därmed. Det innebär en brytning med svenska planeringstraditioner, där huvudmannaskapet för den fysiska planeringen åvilat kommunernas olika organ.

Mot denna befarade utveckling protesterar socialdemokraterna i Skåne. Vi kan inte acceptera en målsättning för den fysiska och regionala planeringen som utesluter en fortsatt samhällsutveckling inom de skånska jordbruksbygderna. En förutsättning i det vidgade planarbetet har, som den tidigare socialdemokratiska regeringen ofta betonade, varit att kommunerna själva i *samverkan med länsstyrelserna* får ett större inflytande i dessa frågor.

Socialdemokraterna i Skåne vänder sig också mot den tidspress som regeringen nu utsätter kommunernas fortsatta arbete med den fysiska riksplaneringen för. Risken är uppenbar att många kommuner ej tillräckligt hinner behandla områdesplaneringen. Inte ens planverket och lantbruksstyrelsen har hunnit utge vägledningar och anvisningar. Därmed tvingas kommunerna handla i ovisshet om vad staten kräver. Regeringens tidsplan för det fortsatta arbetet måste därför omprövas.

Motsägelsefulla uttalanden från regeringens håll verkar förlamande på kommunernas planering. Svårigheten att få regeringens besked i mark- och planfrågor försvårar och förhalar den kommunala utbyggnaden. I samma riktning verkar jordbrukspolitikens ökade men oklara inflytande på den fysiska riksplaneringen.

Vi kan inte godta en målsättning för den regionala och fysiska planeringen som riskerar att hindra fortsatt samhällsutveckling i Skåne. Den skånska jorden måste utnyttjas ändamålsenligt för jordbruk, bostäder, industrier, rekreation och service. De skånska kommunöversikterna visar att den helt övervägande delen av marken kommer att bevaras för jordbruksändamål. För kommunernas inom sydvästra Skåne del, omfattande 467 000 invånare, kommer endast mellan 2 och 3 % av den nuvarande åkerarealen att tas i anspråk för tätorternas tillväxt fram till 1990-talet. När det sker gör det för att tillförsäkra den egna befolkningen fullgod bostadsstandard, upprätthållen och utvecklad sysselsättning och service, rimliga avstånd och kostnader för arbetspendlingen etc.

Sammanfattningsvis anser vi sålunda att av riksdagen godkända riktlinjer för hushållningen med jordbruksmark under hand skärpts i regeringens tillämpning av dem. Den omformulering som nu föreslås i propositionen innebär att denna ändrade innebörd i efterhand skulle godkännas och kanske ytterligare skärpas. Riksdagen bör därför inte godkänna den i propositionen förordade utformningen av dessa riktlinjer.

Hur än riktlinjerna formuleras av riksdagen skall de omsättas i faktiska avgöranden. Detta bör ske i en kommunal planering där kommunen beaktar de riktlinjer som riksdagen angett. Det kan däremot inte få bli tal om att staten, genom en i lagstiftningen hittills okänd form av statlig regionplanering, inskränker de kommunala planeringsbefogenheterna. Utvecklingen tycks vara på väg mot detta. Den borde stanna vid att länssty-

relsen söker skaffa sig en överblick för att undvika en formalistisk tolkning av riktlinjerna. Faran med en statlig regionplanering är att den kan uppfattas som en rättsgrund i sig och skymma de bakomliggande riktlinjerna. Den kan också bli så komplicerad att den redan därigenom motstår varje försök till påverkan.

Till det här sagda anknyter risken för att regionalpolitiska uttalanden under hand i skilda sammanhang får karaktär av riktlinjer för även den inomkommunala planeringen med centralt givna tätortsområden. Kommunens roll blir då endast att fylla upp dessa ytor med detaljplaner. Kommuninvånarnas politiska vilja kan då inte kanaliseras till de verkliga beslutsfattarna.

Med hänvisning till det anförda föreslås

1. att riksdagen inte godkänner vad bostadsministern förordat om utformningen av riktlinjerna för hushållning med jordbruksmark,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att uppdraget till länsstyrelserna i Skåne att upprätta ett markhushållningsprogram bör återkallas och ersättas med ett uppdrag att snarast ta ställning till i vilka avseenden de anser att kommunala anspråk strider mot av riksdagen godkända riktlinjer för den fysiska riksplaneringen,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den kommunala tätortsplaneringen inte skall påverkas av andra statliga intressen än sådana som godtagits som riktlinjer i den fysiska riksplaneringen,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att vad i övrigt i motionen anförts skall beaktas vid bedömningen av planeringsfrågor.

Stockholm den 17 maj 1979

P. O. HÅKANSSON (s)

ERIK ADAMSSON (s)

LENNART PETTERSSON (s)

MARGIT SANDÉHN (s)

BENGT SILFVERSTRAND (s)

ANNA-GRETA SKANTZ (s)

NILS ERIK WÄÄG (s)

HANS PETTERSSON (s)

i Helsingborg

ERIC JÖNSSON (s)

BÖRJE NILSSON (s)

HUGO BENGTSSON (s)

LENNART BLADH (s)

GUSTI GUSTAVSSON (s)

ERIC HOLMQVIST (s)

EGON JACOBSSON (s)

JOHN JOHNSON (s)

ERIK V. JOHANSSON (s)

i Simrishamn

GRETHE LUNDBLAD (s)

ARNE PETTERSSON (s)