

Ref

# KOMMUNAL PLANERING i förändring

---

---

Samverkan mellan

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

Postaustorsörjnings-  
planeringen

---

---

Betänkande av stat-kommungruppen

SOU 1982:37

Ref

# KOMMUNAL PLANERING i förändring

---

---

Samverkan mellan  
stat och kommun

---

Förenklingar av  
bostadsförsörjnings-  
planeringen

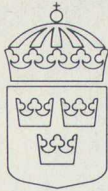
---

---

Betänkande av stat-kommungruppen

SOU 1982:37





Statens offentliga utredningar  
1982:37  
Kommundepartementet

# Kommunal planering i förändring

Samverkan mellan stat och kommun –  
Förenklingar av  
bostadsförsörjningsplaneringen

Betänkande av stat-kommungruppen  
Stockholm 1982

Omslag Johan Ogden  
Risbergs Tryckeri AB, Uddevalla

ISBN 91-38-07050-2  
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1982

Till statsrådet och  
chefen för kommundepartementet

Genom beslut den 24 april 1980 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en arbetsgrupp för att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 10 juni 1980 såsom ledamöter statssekreteraren Elisabeth Palm, ordförande, statssekreteraren Anders Arfwedson (entledigad fr.o.m. den 25 juni 1981), förbundsdirektören Rune Carlsson, förbundsdirektören Sven Järdler (entledigad fr.o.m. den 13 november 1981), statssekreteraren Åke Pettersson, statssekreteraren Bengt Westerberg samt den 13 november 1981 direktören Sten-Sture Landström. Såsom sakkunniga förordnades den 10 juni 1980 departementsrådet Carl-Gunnar Peterson, departementsrådet Karl-Erik Strand (entledigad fr.o.m. den 15 december 1980) samt den 15 december 1980 departementsrådet Lennart Grufberg. Såsom experter förordnades den 13 augusti 1980 avdelningschefen Bo-Gunnar Fransson, den 30 september 1980 sekreteraren Helge Dahlberg och förbundsjuristen Jan Sahlin samt den 21 oktober 1981 kammarrättsrådet Lennart Nordbeck. Till sekreterare förordnades den 13 juni 1980 planeringssekreteraren Jörgen Nilsson och till biträdande sekreterare den 21 maj 1981 assistenten Anita Eriksson.

Arbetsgruppen har antagit namnet stat-kommungruppen (Kn 1980:03).

Stat-kommungruppen har tidigare lagt fram förslag om förenklingar i den statliga tillsynen inom omsorgsvården och inom arbetsmiljösektorn. Förslag har också presenterats rörande förenklad provning av elmätare m.m. (Ds Kn 1981:3), om besparingar och förenklingar inom kollektivtrafiken (Ds Kn 1981:11) och om förenklade byggbestämmelser (Ds Kn 1982:6). Studier pågår om bl.a. statlig styrning av kultur- och fritidssektorerna, hälso- och miljövårdsområdena samt av de statliga länsmyndigheternas tillsyn över kommuner och landstingskommuner. I en särskild rapport (Ds Kn 1981:4) Statsbidragen till kommuner och landstingskommuner har arbetsgruppen lämnat en samlad redovisning av de specialdestinerade statsbidragen till kommuner och landstingskommuner.

Regeringen har den 23 april 1981 utfärdat förordningen (1981:305) om översyn av statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och råd. Vid översynen skall samråd ske med stat-kommungruppen. En samlad redovisning av de författningsregler och andra frågor som är aktuella i sammanhanget har utarbetats i syfte att utgöra underlag och vägledning för myndigheternas översynsarbete samt för kontakterna med stat-kommungruppen (Ds Kn 1981:16). En rapport har överlämnats till regeringen om arbetsgruppens verksamhet (Ds Kn 1981:20).

Detta betänkande utgör en redovisning av stat-kommungruppens pågående översyn av den obligatoriska kommunala planeringen. Inledningsvis redovisas gällande bestämmelser om kommunal planläggningskyldighet. Stat-kommungruppen anger därutöver allmänna principer för samverkan mellan stat och kommun i fråga om den kommunala planeringen. Slutligen framför stat-kommungruppen förslag till förenklingar i den statliga regleringen av kommunernas bostadsförsörjningsplanering.

Stockholm i juni 1982

Elisabeth Palm

Jörgen Nilsson

## I N N E H Å L L

SAMMANFATTNING	7
1 ARBETSGRUPPENS UTREDNINGSSUPPDRAG	11
1.1 Principiella utgångspunkter	11
1.2 Utredningsuppgifter	11
1.3 Utredningsarbetets allmänna uppläggning	12
1.4 Arbetsgruppens översyn av den obligatoriska kommunala planeringen	13
2 GÄLLANDE BESTÄMMELSER OM DEN KOMMUNALA PLANERINGEN	15
2.1 Inledning	15
2.2 Varuförsörjningsplanering	17
2.3 Trafikförsörjningsplanering	20
2.4 Kommunal energiplanering	24
2.5 Barnomsorgsplanering	26
2.6 Skyddsrumspanering	29
2.7 Omsorgsplanering	32
2.8 Planering inom hälso- och sjukvården	32
2.9 Kommunalekonomisk planering	33
2.10 Fysisk planering	35
2.11 Kommunal beredskapsplanläggning	37
2.12 Bostadsförsörjningsplanering	39
3 ERFARENHETER AV DEN KOMMUNALA BOSTADS- FÖRSÖRJNINGSPLANERINGEN	47
3.1 Riksrevisionsverket om de kommunala bostads- försörjningsprogrammen	47



3.2	KPP-projektet om den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen	50
3.3	Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsbyggnadsplaneringen	52
3.4	Undersökning om kommunal bostadspolitik	55
4	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	59
4.1	Inledning	59
4.2	Allmänna principer för samverkan mellan stat och kommun i fråga om den kommunala planeringen	60
4.3	Förenklingar i den statliga regleringen av kommunernas bostadsförsörjningsplanering	70
BILAGOR		
1.	Kommittédirektiv	77
2.	Sammanställning av obligatoriska kommunala planeringsformer	83
3.	Bostadsstyrelsens föreskrifter till förordningen (1978:397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram (BOFS 1981:48)	87

## SAMMANFATTNING

Statsmakterna har ålagt kommunerna och landstingskommunerna ansvar för planeringen av en rad olika verksamheter. Exempel på obligatorisk kommunal planering är bostadsförsörjningsplanering, trafikförsörjningsplanering, kommunal energiplanering, barnomsorgsplanering samt planering på civilförsvarsområdet och inom hälso- och sjukvården. Den statliga regleringen av den kommunala planeringen har framför allt tillkommit under 1960- och 1970-talen.

Stat-kommungruppen skall enligt sina direktiv bl.a. uppmärksamma de bestämmelser som finns om kommunal planläggningsskyldighet. Syftet med stat-kommungruppens utredningsarbete är att vidga den kommunala handlingsfriheten och att begränsa kostnadsdrivande statlig reglering. Arbetsgruppen skall även sträva efter att minska krångel och ta bort onödig byråkrati i relationen mellan statliga och kommunala organ. Föreliggande betänkande utgör en redovisning av stat-kommungruppens pågående översyn av den statliga styrningen av den kommunala planeringen.

Arbetsgruppen redovisar inledningsvis en kartläggning av gällande bestämmelser om kommunal planläggningsskyldighet (kapitel 2). Genomgången visar att de statliga kraven på kommunal planeringsverksamhet har varit en del av den offentliga samhällsplaneringens utbyggnad. Kraven har successivt vidgats i takt med att det kommunala ansvaret för olika verksamheter har ökat. Flera av planeringsformerna har initierats av statliga organ med relativt smalt verksamhetsfält. Den statliga regleringen

har byggts upp i takt med att problemen aktualiserats. Kraven i bestämmelserna när det gäller planeringens utformning, innehåll och handläggning syftar främst till att tillgodose statliga sektoriella intressen.

Från kommunalt håll anser man att de statliga kraven på sektoriell planering inte sällan är dåligt anpassade till de kommunala planeringsbehoven. I samband därmed har också understrukits att det i regel är på den kommunala nivån som resurser och behov inom de aktuella sektorerna skall sammanvägas. De statliga bestämmelserna kan därigenom medverka till att försvåra den erforderliga samordningen av den samlade kommunala verksamheten.

Stat-kommungruppen redovisar sina överväganden och förslag i kapitel 4. Arbetsgruppen konstaterar att den nuvarande regleringen av den kommunala planeringen inte utgår från någon enhetlig och konsekvent syn på ansvarsfördelningen och samverkansbehovet mellan statliga och kommunala organ. Stat-kommungruppen har därför ansett det angeläget att till ledning för en samlad bedömning av de obligatoriska planeringsformerna ange några allmänna principer för samverkan mellan stat och kommun i fråga om den kommunala planeringen. Dessa riktlinjer bör enligt arbetsgruppen kunna ligga till grund för statsmakternas överväganden beträffande såväl befintliga som eventuellt tillkommande planeringsformer.

Stat-kommungruppen anger i betänkandet sammanfattningsvis följande allmänna principer:

- o Kommunal planering skall utgå från kommunala mål och behov
- o En samordnad, resursanpassad och politiskt förankrad kommunal planering är av stor betydelse för såväl statliga som kommunala ställningstaganden
- o Statsmakterna och kommunerna bör genom olika åtgärder främja den kommunala nivåplaneringen (kommunplaneringen)

- o Statsmakterna bör i första hand främja den kommunala nivåplaneringen genom minskad reglering av den sektoriella kommunala planeringen
- o Statlig reglering av den sektoriella kommunala planeringen bör endast förekomma om särskilda skäl finns
- o De statliga kraven på kommunal planering som grund för statsbidrag bör ersättas med kontroll i andra former
- o Statens behov av uppgifter om den kommunala planeringen bör tillgodoses på annat sätt än genom reglerad planeringsverksamhet, t.ex. genom främst enkäter
- o Om obligatorisk kommunal planering förekommer bör den till sin utformning vara oreglerad
- o Eventuell planeringsskyldighet för kommunerna skall ha lagstöd
- o Planeringsskyldighet för kommunerna bör ej förekomma för fakultativ verksamhet
- o En statlig reglering av kommunal planering bör i första hand innebära att eventuella planer skall antas av fullmäktige
- o Statliga myndigheter bör ej ha rätt att ge ut föreskrifter för kommunal planering

Med utgångspunkt från dessa allmänna riktlinjer redovisar stat-kommungruppen förslag till förenklingar i den statliga regleringen av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen (KBP). Till grund för förslagen ligger en redovisning av fyra olika studier som belyser den statliga styrningens effekter (kapitel 3).

Stat-kommungruppen anser att en översyn bör göras av den statliga

detaljstyrningen av bostadsförsörjningsprogrammets innehåll och utformning. Arbetsgruppen föreslår att den särskilda förordningen om kommunala bostadsförsörjningsprogram ses över. Därvid bör övervägas om förordningen i sin helhet kan undvaras. När det gäller bostadsstyrelsens roll föreslår stat-kommungruppen att styrelsens rätt att utfärda föreskrifter tas bort. Bostadsstyrelsen bör istället utveckla metoder och ge allmänna råd till kommunerna. Arbetsgruppens förslag innebär sammanfattningsvis följande huvudsakliga arbetsfördelning mellan stat och kommun:

- o Lagfäst kommunal skyldighet att upprätta bostadsförsörjningsprogram
- o Planeringen skall i princip vara oreglerad till form och innehåll
- o Bostadsstyrelsen skall ha befogenhet att utge allmänna råd för kommunernas bostadsförsörjningsplanering
- o Statens informationsbehov skall tillgodoses på annat sätt än genom reglerad planeringsverksamhet, t.ex. genom främst enkäter

## 1 ARBETSGRUPPENS UTREDNINGSUPPDRAG

### 1.1 Principiella utgångspunkter

I direktiven (Dir 1980:39) anges följande principiella utgångspunkter för utredningsarbetet:

- Syftet är att den kommunala självstyrelsen skall stärkas och att sådan statlig normgivning och annan tillsynsverksamhet som medför ökade kostnader för kommuner och landstingskommuner skall begränsas
- Arbetsgruppen bör sträva efter att minska krångel och ta bort onödig byråkrati
- Vid bedömningen av myndigheternas tillsyns- och kontrollverksamhet bör arbetsgruppen göra en avvägning mellan olika intressen. Önskemålet om ökat lokalt inflytande måste väga tungt. Samtidigt måste enligt departementschefen kraven på samordning, lika tillgång till samhällsservice och rätts-säkerhet beaktas.

### 1.2 Utredningsuppgifter

I direktiven anges följande utredningsuppgifter:

- En skyndsam översyn skall göras av myndigheternas normgivningsverksamhet. I syfte att minska kommunernas och landstingskommunernas kostnader bör särskilt övervägas om det är

nödvändigt att till alla delar behålla de krav på viss standard som ställs upp

- Arbetsgruppen bör i samråd med riksrevisionsverket överväga om ändringar behöver göras i begränsningskungörelsen i syfte att förbättra efterlevnaden och hindra de statliga myndigheterna att utfärda kostnadshöjande föreskrifter
- Arbetsgruppen bör pröva behovet av och formerna för de statliga myndigheternas allmänna tillsyn över kommuner och landstingskommuner, dvs. sådan tillsyn som sker genom inspektionsverksamhet e.d.
- Arbetsgruppen bör uppmärksamma de bestämmelser om planläggningskyldighet som finns för olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. Föreliggande betänkande utgör en delredovisning av denna utredningsuppgift.

### 1.3 Utredningsarbetets allmänna uppläggning

I några avseenden anges i direktiven hur utredningsarbetet bör bedrivas:

- Som grund för sina ställningstaganden bör arbetsgruppen kartlägga hur myndigheterna i praktiken utnyttjar tillsyns- och kontrollbefogenheter gentemot kommunala och landstingskommunala organ. Dessa undersökningar bör också omfatta de statliga länsmyndigheterna
- Kommunerna och landstingskommunerna bör beredas möjlighet att framföra synpunkter och önskemål om förenklingar. Arbetsgruppen bör ta till vara och bearbeta de förslag till besparingar i den kommunala verksamheten vad avser den statliga normgivningen som blir resultatet av den besparingskatalog som förordas i 1980 års kompletteringsproposition
- De statliga myndigheterna förutsätts medverka i översynsarbetet

- I begränsningskungörelsen anges att myndigheterna skall samråda med arbetsgruppen innan nya eller ändrade föreskrifter m.m. utfärdas som rör kommunal och landstingskommunal verksamhet.
- Samråd bör ske med kommittéer och särskilda utredare vars uppdrag rör verksamhetsområden som arbetsgruppen behandlar.
- Utredningsarbetet bör pågå till den 30 juni 1983. En rapport skall lämnas till regeringen den 30 september varje år.
- Arbetsgruppen bör utarbeta förslag till ändringar i berörda lagar, myndighetsinstruktioner och andra författningar. Förslagen bör redovisas successivt.
- I första hand bör arbetsgruppen överväga förändringar på sådana områden där lättnader i den statliga detaljkontrollen framstår som särskilt angelägna.

Kommittédirektiven återfinns som bilaga 1.

#### 1.4 Arbetsgruppens översyn av den obligatoriska kommunala planeringen

- Inom ramen för arbetsgruppens översyn har en kartläggning gjorts av de bestämmelser om planläggningsskyldighet som finns för olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. En översiktlig redovisning av den nuvarande statliga regleringen görs i detta betänkande.
- Stat-kommungruppen anger i betänkandet vissa allmänna principer för samverkan mellan stat och kommun i fråga om den kommunala planeringen. Dessa riktlinjer bör enligt arbetsgruppen kunna ligga till grund för statsmakternas överväganden beträffande såväl befintliga som eventuellt tillkommande planeringsformer.



- Stat-kommungruppen redovisar i betänkandet förslag till förenklingar i den statliga regleringen av kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Utredningsarbetet har i denna del skett i samråd och kontakt med bostadsdepartementet, bostadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet.
- En översyn av de statliga myndigheternas normgivning av kommunal och landstingskommunal verksamhet pågår f.n. på regeringens uppdrag. I detta sammanhang kommer också bestämmelser om kommunal planering att uppmärksammas, t.ex. beträffande barnomsorgsplanering och trafikförsörjningsplanering. Arbetet sker i samråd med stat-kommungruppen.
- Den fysiska planeringen, omsorgsplaneringen och skyddsrumspaneringen är f.n. föremål för överväganden inom kommittéväsendet och regeringskansliet. Översynsarbetet sker i kontakt med stat-kommungruppen.

## 2 GÄLLANDE BESTÄMMELSER OM DEN KOMMUNALA PLANERINGEN

2.1 Inledning

Under framför allt de två senaste årtiondena har det kommunala ansvaret för olika samhällssektorer ökat. Den snabba samhällsomvandlingen har samtidigt vidgat behovet av planeringsinsatser från det allmännas sida. Den offentliga samhällsplaneringen har byggts ut på såväl central, regional som lokal nivå.

I takt med ökade statliga planeringsambitioner under 1960-talet och 1970-talet har också större krav ställts på kommunala planeringsinsatser. Således har inte minst den statliga länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen förutsatt en förstärkning av kommunernas planering och en aktiv medverkan av kommunerna.

Till denna bild hör att statsmakterna ålagt kommuner och landstingskommuner ansvar för planeringen av en rad olika verksamheter t.ex. bostadsförsörjning, trafikförsörjning, energihushållning, varuförsörjning och barnomsorg. Ett stort ömsesidigt beroende mellan statlig och kommunal planering finns således.

Krav på den kommunala planeringen ställs emellertid inte endast från statliga organ. Kommunerna skall också planera sin verksamhet utifrån anspråk som kommer från t.ex. de egna förvaltningsorganen, andra kommuner, organisationer, enskilda kommuninvånare och näringslivet.

Samtliga krav på olika kommunala insatser måste i sista hand vägas mot tillgängliga resurser. För att åstadkomma detta har man inom kommunerna utvecklat olika övergripande planeringsformer. Ambitionen har därvid ofta varit att få till stånd en långsiktig och samordnad kommunplanering där ekonomiska, fysiska och sociala aspekter är sammanvägda. Uppläggningsformen kan variera kraftigt med hänsyn till de skiftande lokala förutsättningarna.

Ett gemensamt drag är att man i kommunerna dels försöker skapa ett planeringssystem som passar den egna kommunens förhållanden, dels söker samordna den kommunala verksamheten mot gemensamma mål.

Den offentliga samhällsplaneringens utbyggnad har varit en del av den offentliga sektorns expansion. Utvecklingen har medfört en rad nya såväl statliga som kommunala planeringsformer. På statlig sida har i första hand skett en förstärkning av nivåplaneringen. Med nivåplanering förstås en horisontellt inriktad planering som avser att samordna olika sektorsintressen på en viss nivå i organisationen. Exempel på sådana planeringsformer är på riksnivå den fysiska riksplaneringen och på länsnivå länsplaneringen.

På kommunal nivå har den statliga reformverksamheten inneburit att de kommunala organen ålagts en rad nya i huvudsak sektoriella planeringsformer. Med sektorsplanering menas här en vertikalt inriktad planering där planeringen sker med hänsyn till ett visst sektorsintresse. Flera av de nya planeringsformerna har initierats av statliga organ med ofta relativt smalt verksamhetsfält. Samtidigt är det i regel på den kommunala nivån som resurser och behov inom olika verksamheter (bostäder, arbete, service, trafik m.m.) skall sammanvägas i en sektorsövergripande planering.

I föreliggande kapitel görs en översiktlig genomgång av de statligt reglerade kommunala planeringsformerna. Beträffande bostadsförsörjningsplaneringen (avsnitt 2.12) ges en något utförligare redovisning. En sammanställning i tabellform av den statliga

styrningen av den kommunala planeringen har gjorts i bilaga 2.

Utgångspunkten för dessa redovisningar har varit att planerings- eller planläggningsskyldigheten skall vara föreskriven i lag eller förordning. En annan utgångspunkt har varit att kommunala organ skall svara för huvuddelen av planeringsarbetet. I de flesta fall innebär detta att de aktuella planeringsformerna omfattar verksamheter med kommunalt huvudmannaskap.

Planeringsformer som innebär kommunal medverkan i statlig planering, t.ex. länsplanering, redovisas ej. I några fall är kommunal planering förutsättning för statliga resurstillskott till de kommunala huvudmännen eller till enskilda. Sådana planeringsformer har i det följande redovisats som obligatoriska även i de fall man genom att avstå från statsbidrag kan undgå planläggningsskyldigheten.

## 2.2 Varuförsörjningsplanering

Under 1950- och 1960-talen skedde en omfattande strukturuomvandling inom handeln. De problem som denna utveckling skapade i form bl.a. av butiksnedläggningar uppmärksammades tidigt i glesbygden. År 1973 beslutade riksdagen om statsbidrag till kommersiell service i glesbygd inom det s.k. inre stodområdet. Stödet bestod av investeringsstöd till dagligvaruhandeln och av hemsändningsbidrag till kommunerna. En förutsättning för stöd var att kommunerna upprättade s.k. serviceplaner.

I butiksetableringsutredningens betänkande (SOU 1973:15) och i distributionsutredningens betänkande (SOU 1975:69) uppmärksammades kommunernas ansvar för den kommersiella servicen i såväl tätorter som glesbygd. Distributionsutredningen förordade att varje kommun skulle upprätta en varuförsörjningsplan. Planen borde enligt utredningen antas av kommunfullmäktige och revideras årligen.

Fr.o.m. den 1 juli 1978 utvidgades det statliga stödet till att

omfatta försörjningen av dagligvaror och drivmedel i glesbygd, skärgårdar och andra liknande områden i hela landet. Förutom investeringsstöd och hemsändningsbidrag ingick i vissa undantagsfall dessutom driftstöd till näringsidkare.

Bestämmelserna om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd har fr.o.m. den 1 juli 1979 samordnats med andra stödåtgärder i förordningen (1979:638) om statligt stöd till glesbygd. Statligt stöd kan enligt denna förordning utgå för att främja sysselsättning och service i glesbygd. Till kommuner kan sådant stöd utgå för

- kommersiell service (hemsändning av varor)
- intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser, och
- samhällelig service

Landstingskommuner kan få stöd för samhällelig service.

Enligt förordningen (1979:638) lämnas stödet till kommersiell service i glesbygder till kommuner i form av hemsändningsbidrag och till näringsidkare i form av avskrivningslån, investeringslån, kreditgaranti eller driftstöd. Stöd kan utgå endast om berörd kommun har planerat varuförsörjningen på sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas (32 §).

Hemsändningsbidrag utgår till kommuner som i glesbygd helt eller delvis bekostar hemsändning till hushåll av dagligvaror (34 §).

Frågor om stöd till kommersiell service i glesbygder prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall samråda med berörd kommun samt med berörda köpmannaorganisationer och konsumentföreningar (58 §). Konsumentverket kan meddela föreskrifter i fråga om stöd till kommersiell service i glesbygder (80 §).

Gällande författningsbestämmelser innebär inget uttryckligt åläggande för kommunerna att upprätta varuförsörjningsplaner. Statligt stöd till kommersiell service i glesbygd lämnas däremot

endast till näringsidkare och kommuner om berörd kommun "har planerat varuförsörjningen på sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas".

Regeringen tog i prop. 1977/78:8 (s. 84-90) ställning till frågan om den kommunala varuförsörjningsplaneringen. Ställningstagandet innebär frivillighet i fråga om upprättande av sådana planer och fritt val av ambitionsnivå och form för planeringen. I propositionen anges därutöver vissa allmänna riktlinjer för hur den varuförsörjningsplanering bör vara beskaffad som skall ligga till grund för beslut om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd.

I planeringen bör enligt föredragande departementschefen ingå en kartläggning av befolkningssituationen och handelns utformning och utvecklingstendenser inom i första hand glesbygder och skärgårdsområden. Vidare bör finnas en diskussion av olika tänkbara åtgärder, i första hand inom dagligvarusektorn. Bland de åtgärder som kommunen kan överväga nämns stöd till nedläggningshotade butiker och anordnande av hemsändning. Berörs flera butiker eller större områden bör det enligt departementschefen vara naturligt att sammanfatta ställningstagandena i en varuförsörjningsplan för berörda områden. Varuförsörjningsplanerna bör enligt propositionen kunna vara översiktliga och revideras vid behov. Huvudsyftet bör vara att de kan ligga till grund för ställningstaganden till de stödåtgärder som kan föranledas av enskilda etablerings- eller nedläggningsplaner. Kommunerna skall inte vara skyldiga att ge in eventuella planer till länsstyrelsen. Ett nära samarbete beräknas ändå komma till stånd i praktiken.

Förordningen (1979:638) ger konsumentverket rätt att utfärda ytterligare föreskrifter för verkställighet i fråga om stöd till kommersiell service i glesbygder. Konsumentverket har inte meddelat några sådana föreskrifter för den kommunala varuförsörjningsplaneringen. Verket har däremot utarbetat ett antal s.k. vägledande exempel samt arrangerat utbildningskonferenser med länsstyrelserna.

I mitten av 1970-talet hade drygt 30 kommuner varuförsörjningsplaner. Omkring 220 kommuner, däribland i stort sett alla glesbygdskommuner, har f.n. antagit eller håller på med att utarbeta planer.

### 2.3 Trafikförsörjningsplanering

I prop. 1977/78:92 om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik konstaterades att den trafikpolitiska målsättningen om en tillfredsställande trafikförsörjning inte kan uppnås utan en väl utbyggd kollektivtrafik. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen våren 1977 om åtgärder som syftade till att ge förbättrade betingelser för den lokala och regionala persontrafiken.

Ansvar för utbyggnaden av kollektivtrafiken preciserades genom riksdagsbeslutet. Huvudmannaskapet för den lokala och regionala kollektiva trafiken på landsväg skall utövas genom interkommunal samverkan mellan landstingskommunen och kommunerna i resp. län. Härigenom avses att en integrering av lokal och regional trafik samt en ökad samordning av trafikresurserna uppnås.

Enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik skall i varje län finnas en huvudman, som ansvarar för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg. Ansvar för sådan linjetrafik för personbefordran som inte utgör kompletteringstrafik. Trafikens omfattning skall anges i en trafikförsörjningsplan som huvudmannen antar (§ 1). Huvudmannaskap enligt lagen skall ha etablerats senast 1981-07-01; i Hallands, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län dock senast 1983-07-01.

Statsbidrag till lokal och regional linjetrafik i län, där huvudmannaskap etablerats, utgår enligt förordningen (1978:443) om statligt stöd till viss kollektiv persontrafik.

Till lokal och regional linjetrafik samt kompletteringstrafik i län utan länshuvudman utgår statsbidrag enligt kungörelsen

(1973:639) om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik och enligt förordningen (1975:192) om statligt stöd till regional landsbygdstrafik.

Därutöver utgår statsbidrag, oavsett om huvudmannskap etablerats eller ej, enligt förordningen (1978:446) om statligt stöd till viss skärgårdstrafik och förordningen (1978:447) om statligt stöd till fjällflygtrafik.

Gemensam förutsättning för bidrag i samtliga nämnda former är att det finns en i vederbörlig ordning antagen trafikförsörjningsplan.

Enligt förordningen (1978:443) om statligt stöd till viss kollektivtrafik skall således en av länshuvudmannen antagen trafikförsörjningsplan ges in till länsstyrelsen, som skall granska planen och kontrollera gjorda statsbidragsberäkningar (10 §). Därefter skall länsstyrelsen överlämna planerna till transportrådet tillsammans med eget yttrande (12 §). Transportrådet meddelar sedan beslut i frågan om trafikförsörjningsplanen kan godkännas som underlag för ansökan om statsbidrag (13 §).

Trafikförsörjningsplan skall ange (11 §)

- 1 inriktningen, omfattningen och uppläggningsen av trafikförsörjningen i länet med hänsyn till föreliggande behov, varvid linjetrafik och, i förekommande fall, kompletteringstrafik och annan kollektiv trafik redovisas var för sig
- 2 hur trafiken avses att samordnas med sådan trafik för vilken annan huvudman än länshuvudmannen har ansvaret
- 3 hur trafiken är avsedd att utföras organisatoriskt och drifttekniskt
- 4 den taxa som skall tillämpas i trafiken



- 5 i fråga om linjetrafik, beräknat bidragsgrundande trafikarbete och, i fall då länshuvudmannen har påtagit sig ansvaret för kompletteringstrafiken, beräknade bidragsgrundande kostnader för denna
- 6 storleken av det statsbidrag som påräknas med hänsyn till bestämmelserna i denna förordning

Ytterligare föreskrifter till förordningen meddelas av transportrådet (21 §).

Sammanfattningsvis kan sägas att bestämmelserna i de aktuella förordningarna om antagen trafikförsörjningsplan som förutsättning för statsbidrag i allt väsentligt fr.o.m. den 1 juli 1981 avser av länshuvudman antagen länsomfattande trafikförsörjningsplan. Krav på av kommunen antagen lokal trafikförsörjningsplan föreligger endast - om länshuvudman inte tagit på sig ansvaret för trafiken och kommunen avser att söka statsbidrag - för sådan efterfrågestyrd kompletteringstrafik, skärgårdstrafik och fjällflygtrafik som bedrivs i kommunen.

I prop. 1977/78:92 om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik anförde departementschefen att bidragsgivningen borde vara planeringsanknuten. Departementschefen framhöll vidare att erfarenheterna av att låta bidragsgivningen grundas på en planering av trafikresurserna på lokal och regional nivå överlag var goda. Den bidragsberättigade trafiken borde därför ingå i en av huvudmannen antagen trafikförsörjningsplan avseende den kollektiva trafikens omfattning och inriktning i länet. Huvudmannen borde vid upprättandet av planen utgå från det material som framkommit inom ramen för länsstyrelsens arbete med den regionala trafikplaneringen. Vidare borde vikten av att man fick en god samordning inom trafikförsörjningen och att man utnyttjade trafikresurserna rationellt beaktas. Mot bakgrund av att planen skall upprättas av en huvudman som har att svara för all linjetrafik för personbefordran inom länet bedömde departementschefen att goda förutsättningar fanns för att samordningsfrågorna skulle få en tillfredsställande lösning.

För att den länsomfattande trafikförsörjningsplanen skulle kunna anpassas till de lokala förhållandena i länets olika delar borde den i lämpliga delar bygga på lokalt upprättade planer för varje enskild kommun. Härvid kunde också en behövlig samplanering med kommunala verksamheter såsom efterfrågestyrd kompletteringstrafik, skolskjutsning, färdtjänst, bebyggelseplanering m.m. uppnås (s. 83).

Även innehållet i trafikförsörjningsplanerna berördes i den nämnda propositionen. Enligt departementschefen skulle planen innehålla följande.

Trafikalstrande faktorer, nuvarande transportförsörjning, målsättning och principer för trafikförsörjningen samt uppläggning av huvudmannens trafikförsörjning med angivande av bl.a. antal förbindelser och deras tidsmässiga förläggning. Vidare borde framgå samordning med sådan trafikförsörjning som kommunerna svarar för samt uppgifter om trafikerad vägsträcka och antal turer på varje sträcka. Även bidragsberättigad kompletterings- trafik, skärgårdstrafik och fjällflygtrafik borde framgå av planen oavsett om huvudmannen har påtagit sig ansvaret för denna eller ej. En beskrivning av regionens taxesystem skulle också ingå i planen (s. 94).

Enligt 21 § i förordningen (1978:443) om statligt stöd till viss kollektiv persontrafik får transportrådet meddela ytterligare föreskrifter till förordningen. Transportrådet har med stöd av detta utfärdat "Föreskrifter och allmänna råd för upprättande av trafikförsörjningsplan" (TFHP 1982/83 län med huvudman).

Föreskrifterna innehåller bl.a. en redovisning av villkoren för statsbidrag samt rekommendationer om innehållet i trafikförsörjningsplanerna. Lokal trafikförsörjningsplan skall i allt väsentligt innehålla samma uppgifter om resp. trafikslag som skall finnas i en länsomfattande trafikförsörjningsplan.

I enlighet med lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss

kollektiv persontrafik hade den 1 juli 1981 länshuvudmannen övertagit ansvaret för linjetrafiken i alla län utom i de tre västsvenska länen. I fem län (Södermanlands, Östergötlands, Gotlands, Blekinge och Västmanlands) hade länshuvudmannen därutöver ansvaret för kompletteringstrafik m.m. I återstående 16 län hade således kommunerna ansvaret för sådan trafik och var därmed ålagda att upprätta lokal trafikförsörjningsplan om man önskar statsbidrag för denna trafik. För bidragsåret 1981/82 har 161 kommuner i dessa län upprättat och antagit lokal trafikförsörjningsplan.

#### 2.4 Kommunal energiplanering

Kommunernas åtgärder har i flera avseenden stor betydelse för utvecklingen på energiområdet såväl när det gäller användningen av som försörjningen med energi. Beträffande energihushållningen beslutade riksdagen våren 1978 om en tioårig energisparplan för befintlig bebyggelse. Kommunerna förutsätts medverka bl.a. genom att bygga upp en besiktnings- och rådgivningsverksamhet för genomförandet av energisparande åtgärder.

När det gäller bränsleförsörjningen är kommunerna stora förbrukare av eldningsolja för användning i kraftvärmeverk och hetvattencentraler. F.n. tillgodoses ca 25 % av värmeförsörjningen till bostäder och annan bebyggelse genom fjärrvärme. Kommunerna svarar för praktiskt taget all försörjning med fjärrvärme. Kommunerna har också ett dominerande inflytande inom eldistributionen och distribuerar elektrisk ström till ca 70 % av landets elabonnenter. Det kommunala inflytandet i energisammanhang kommer också till uttryck i att kommunerna har huvudansvaret för samhällsplaneringen på lokal nivå.

I många kommuner har sedan länge förekommit någon form av energiplanering. Det har varit en naturlig del i framförallt el- och värmeverkens reguljära verksamhet. Kommunernas ansvar inom energiområdet regleras sedan år 1977 i lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Enligt denna lag skall kommunerna i sin planering främja hushållningen med energi samt verka för

en säker och tillräcklig energitillförsel (1 §). Det åligger vidare kommunerna att undersöka förutsättningarna för att genom samverkan med annan kommun eller betydande intressent på energiområdet gemensamt lösa frågor som har betydelse för hushållningen med energi eller för energiförsörjningen (2 §). Det kan t.ex. röra nyttiggörande av spillvärme.

Kommunernas planeringsansvar gäller främst den egna verksamheten. Planeringsansvaret gäller också kommunernas samhällsplanering där energihushållningsaspekterna bör beaktas när frågor om markhushållning, bebyggelseplanering, kommunikationsleder m.m. behandlas. I byggnadsstadgan (1959:612) föreskrivs att planläggningen skall ske så att den främjar en god energihushållning (9 §). Vidare föreskrivs att en byggnad skall utföras så att den möjliggör en god energihushållning (44 a §). Utanför den kommunala energiplaneringen faller enskilda kommuninvånarens och företags egen energianvändning.

Enligt riksdagens beslut våren 1981 (prop. 1980/81:90, NU 60, rskr 381) har lagen om kommunal energiplanering kompletterats med en bestämmelse (1981:601) som innebär att det fr.o.m. den 1 juli 1982 i varje kommun skall finnas en aktuell och av kommunfullmäktige beslutad plan för att minska oljeanvändningen i kommunen.

I prop. 1980/81:90 (bil. 1 s.370-371) sägs att en sådan plan bör innehålla ett program för hur olja för uppvärmning av bebyggelse skall kunna ersättas genom dels energihushållning, dels användande av elvärme, solvärme eller andra bränslen än olja, t.ex. kol, torv och skogsavfall. En riktning för planeringen kan enligt propositionen vara att användningen av olja för uppvärmning bör ha minskats med 25-50 % fram till år 1985 och med 50-75 % till år 1990. Dessa riktningar, sägs vidare, kan behöva varieras med hänsyn till de förutsättningar som kan föreligga i olika kommuner.

Den nya bestämmelsen om att planer för att minska oljeanvändningen skall vara antagna av kommunfullmäktige motiveras med

att planerna därigenom kan få en bred politisk förankring i kommunerna.

Statens industriverk har på uppdrag av regeringen och i samråd med Svenska kommunförbundet och övriga berörda organ utarbetat allmänna råd för det praktiska planeringsarbetet.

Industriverkets roll i övrigt regleras i förordningen (1977:440) om kommunal energiplanering. Enligt förordningen är kommun skyldig att lämna uppgift om fullgörandet av sina skyldigheter enligt energiplaneringslagen då statens industriverk begär det (1 §). Det är inte närmare reglerat vilka uppgifter som kommunerna bör lämna. Generellt sägs att uppgifterna skall vara av väsentlig betydelse för statlig central och regional planering (2 §). Industriverket har inte getts befogenhet att meddela föreskrifter om kommunal energiplanering.

## 2.5 Barnomsorgsplanering

Socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft den 1 januari 1982. Samtidigt upphävdes lagen (1976:381) om barnomsorg. De centrala bestämmelserna i sistnämnda lag om samhällets service till barnfamiljerna har tagits in i socialtjänstlagen som en integrerad del av reglerna om socialtjänsten. För vissa övriga frågor som tidigare reglerades i barnomsorgslagen har bestämmelser tagits in i socialtjänstförordningen (1981:750).

Kommunernas ansvar för en planmässig utbyggnad av förskole- och fritidsverksamheten regleras av socialtjänstlagens 17 §. Där sägs också att i kommunen skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för denna verksamhet och att planen skall avse en period av minst fem år.

Bestämmelser om socialstyrelsens och länsstyrelsens uppgifter i fråga om socialtjänsten framgår av §§ 67 och 68. Socialstyrelsen skall således ha tillsyn över socialtjänsten i riket samt följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för tillämpningen av socialtjänstlagen kan socialstyrelsen

utfärda allmänna råd. Länsstyrelsen skall bl.a. följa socialnämndernas tillämpning av lagen och biträda dessa med råd i deras verksamhet. Det bör i sammanhanget understrykas att socialstyrelsen genom socialtjänstlagen fått en ändrad roll gentemot kommunerna beträffande barnomsorgsfrågorna. Enligt barnomsorgslagen (13 §) hade socialstyrelsen således befogenhet att utfärda s.k. vägledande information. Uppgiften har i socialtjänstlagen preciserats till en rätt att ge allmänna råd.

I socialtjänstförordningen (4 §) anges att i kommunens plan för förskole- och fritidsverksamheten skall redovisas behovet av förskolor, familjedaghem, fritidshem och andra förskole- och fritidsverksamheter inom kommunen och på vilket sätt detta behov skall tillgodoses. Enligt 5 § skall kommunen ge in planen samt årligen redovisa beslutade förändringar i den till länsstyrelsen i länet. Länsstyrelsen lämnar en kopia av planen och senare ingivna handlingar till socialstyrelsen.

En mycket stor andel av de kommunala resurserna tas f.n. i anspråk för att uppfylla det ansvar som åläggs kommunerna beträffande barnomsorgen. Samtidigt utgår det betydande statsbidrag till kommunerna som stöd i driften av bl.a. daghem och fritidshem. Bidrag utgår f.n. enligt följande förordningar

- Förordningen (1976:396) om statsbidrag till daghem och fritidshem
- Kungörelsen (1968:236) om statsbidrag till kommunal familjedaghemverksamhet
- Förordningen (1977:628) om statsbidrag till hemspråksträning i förskolan
- Förordningen (1981:251) om anpassning av statsbidrag m.m.

I de nämnda förordningarna finns ingen uttrycklig koppling mellan kommunernas planering av barnomsorgen och statsbidragsgivningen till kommunernas egen verksamhet. Enligt förordningen (1976:396) utgår statsbidrag däremot till daghem och fritidshem som drivs av annan än kommunen endast om daghemmet

eller fritidshemmet ingår i kommunens barnomsorgsplan (1 §). På motsvarande sätt är antagen barnomsorgsplan förutsättning för statsbidrag till hemspråksträning som anordnas av annan än kommunen enligt 1 § förordningen (1977:628).

Fr.o.m. den 1 januari 1983 har riksdagen beslutat att ett nytt statsbidragssystem för barnomsorgen skall införas (prop. 1980/81:205, SoU 1981/82:1, rskr 38). I propositionen ges inget entydigt besked om sambandet mellan den kommunala barnomsorgsplaneringen och det nya statsbidragssystemet. Enligt departementschefen (s. 35) "bör kommunernas planering och utformning av barnomsorgen inte redovisas till socialstyrelsen som underlag för utbetalning av statsbidrag. I ansökan om statsbidrag bör således kommunerna endast ange de kostnader som föreligger i kommunen som helhet". Senare sägs (s. 36) att "en förutsättning för erhållande av statsbidrag skall som f.n. vara att verksamheten finns angiven i kommunens barnomsorgsplan". Som ovan anförts framgår av gällande författningar emellertid att ett uttryckligt plankrav som villkor för statsbidrag endast föreligger när verksamheten bedrivs av annan än kommunen. Nya bestämmelser om statsbidragsgivningen fr.o.m. år 1983 kommer att anges i en särskild förordning.

Socialstyrelsen hade t.o.m. år 1981, som tidigare redovisats, i barnomsorgslagen bemyndigande att utfärda vägledande information till kommunerna. I socialtjänstlagen har socialstyrelsens befogenheter preciserats till att avse en rätt att utfärda allmänna råd. I skriften "Vägledning inför kommunernas barnomsorgsplanering, 1982:1" ges vägledning för arbetet med barnomsorgsplanen för åren 1983-87. Publikationen är utgiven vid årsskiftet 1981/82 och är en tillämpning av socialtjänstlagen. Skriften är i det närmaste identisk med motsvarande vägledning utgiven år 1980 med stöd av barnomsorgslagen.

Den av socialstyrelsen rekommenderade tidsplanen för barnomsorgsplaneringen utgår från att socialnämnden i april-maj skall besluta om förslaget till barnomsorgsplan. Förslaget förutsätts bli remitterat till politiska, fackliga och andra

lokala organisationer under april-juni. Remissvar sammanställs av facknämnden eller kommunstyrelsen i början av hösten. Facknämnden bör enligt vägledningen få möjlighet att yttra sig över remissvaren. Därefter tar kommunstyrelsen ställning till barnomsorgsplanen som sedan antas av kommunfullmäktige. Detta beslut bör enligt socialstyrelsens mening i tiden sammanfalla med besluten om kommunens budget för nästkommande år eller för flerårsbudgeten. Den av fullmäktige antagna barnomsorgsplanen och statistik över befintlig verksamhet den 31 december sänds senast den 31 mars påföljande år till länsstyrelsen/socialstyrelsen resp. statistiska centralbyrån.

Socialstyrelsens vägledning innehåller därutöver bl.a. anvisningar till statistikredovisningen, förslag till disposition av barnomsorgsplan 1983-87 samt anvisningar för beräkningar av behovet av daghem, fritidshem, deltidsgupper och barnvårdare.

## 2.6 Skyddsrumspanering

Grundläggande bestämmelser om civilförsvaret finns i civilförsvarslagen (1960:74). Enligt 1 § denna lag har civilförsvaret till uppgift att utöva sådan verksamhet för rikets försvar som avser att skydda och rädda liv och egendom vid anfall mot riket och som inte åvilar försvarsmakten samt annan likartad verksamhet. Vid 1975 års riksmöte beslutades om en genomgripande omarbetning av civilförsvarslagens skyddsrumsbestämmelser. Den väsentliga förändringen jämfört med tidigare är att skyddsrum nu skall tillkomma efter en kommunal planering och enligt kommunala beslut.

Skyddsrum skall anordnas i orter som bedöms kunna bli särskilt utsatta vid stridshandlingar (22 §). Dessa s.k. skyddsrumsorter bestäms av regeringen. Skyddsrum skall mer än tidigare anpassas till och planeras för de antagna verkliga behoven. För detta ändamål har införts regler om särskild skyddsrumspanering i de kommuner där skyddsrum skall anordnas (23 §). Planeringen



skall avse inte bara behovet och produktionen av skyddsrum i anslutning till samhällsbyggandet utan också åtgärder för att avhjälpa brist på skyddsrumspplatser i redan byggda områden.

Bestämmelser om skyddsrumspan finns i skyddsrumsförordningen (1979:90). Skyddsrumspan antas av kommunen (3 §) men skall i vissa delar fastställas av länsstyrelsen (6 §). När skyddsrumspan har antagits och i tillämpliga delar fastställts åligger det kommunen att tillse att span genomförs (27 § civilförvars-lagen). Genomförandet skall ske i den omfattning som tillgängliga medel och övriga omständigheter medger.

Skyddsrum skall anordnas i samband med att nya anläggningar och byggnader uppförs. I första hand bör skyddsrum anordnas i utrymme som är avsett att under fredstid användas för annat än skyddsrumssändamål (29 § civilförvars-lagen).

Den som avser att uppföra en ny anläggning eller byggnad inom skyddsrumsort skall anmäla detta till kommunen (32 § civilförvars-lagen). Det åligger sedan kommunen att lämna den som gjort anmälan besked om skyddsrum skall anordnas eller inte. Vid prövning av ansökan om byggnadslov ankommer det på byggnadsnämnden att tillse att byggnadsföretaget stämmer överens med tidigare lämnat skyddsrumssbesked (33 § civilförvars-lagen). Föreligger inte besked får byggnadslov inte meddelas. Den som anordnat skyddsrum har rätt att få ersättning av statsmedel (53 § civilförvars-lagen).

Det åligger kommunen att inrätta och utrusta skyddsrum i befintlig anläggning eller byggnad samt på mark som är avsedd som allmän plats (40 § 1 mom civilförvars-lagen).

Kommunen skall således för varje skyddsrumsort upprätta en skyddsrumspan. Den skall omfatta ortens bebyggelse och bör dessutom innefatta områden som är planlagda för framtida bebyggelse eller områden där bebyggelse kan förväntas. Bestämmelser för skyddsrumspanering innehållande föreskrifter, anvis-

ningar och allmänna råd ges ut av civilförsvarsstyrelsen. En uttalad strävan är att inordna skyddsrumspaneringen i den kommunala planeringen.

Skyddsrumsorten skall delas in i skyddsrumsområden. Detta syftar till att skapa hanterliga enheter för planeringsarbetet och att underlätta beslut om skyddsrumsbeked.

Principen vid indelningen i skyddsrumsområden är att människorna skall beredas skydd inom det område där de befinner sig.

Det totala behovet av skyddsrumspplatser skall anges dels för varje skyddsrumsområde, dels för hela orten. Behoven beräknas med hänsyn till befintlig och planerad bebyggelse samt med utgångspunkt i det största antal personer som under dag resp. natt i allmänhet vistas inom skyddsrumsområdet.

Enligt nuvarande regler skall länsstyrelsen fastställa skyddsrumspanen i fråga om

- 1 skyddsrumsortens gränser
- 2 indelning av orten i skyddsrumsområden
- 3 det totala behovet av skyddsrumspplatser i varje skyddsrumsområde

I planeringsbestämmelserna har också införts begreppet utredningsområde med hänsyn till att vissa kommuner av olika skäl kan ha svårigheter att få fram underlag för skyddsrumspanerna.

Utredningsområden skall ersättas av skyddsrumsområden så snart förhållandena medger. Fastställelseprövning skall ske senast efter tre år från det att planen i övrigt fastställts.

## 2.7 Omsorgsplanering

Enligt 8 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen) åligger det varje landstingskommun att upprätta en plan för hur omsorgerna om utvecklingsstörda skall anordnas. Planen skall uppta de inrättningar för utvecklingsstörda som behövs. Planerna fastställs - i den del som avser särskolan - av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Drivs en inrättning för utvecklingsstörda av någon annan än staten eller en landstingskommun, skall den vara godkänd i den ordning som regeringen bestämmer. Sådant godkännande krävs också för verksamhet, som innebär att annan än staten eller en landstingskommun tar emot utvecklingsstörda för yrkesmässigt bedriven undervisning eller vård. Detta framgår av 10 § omsorgslagen.

Frågan om fastställelse av planer - i den del planerna gäller annan verksamhet än särskolan - och om godkännande av inrättning eller verksamhet har slopats fr.o.m. år 1982 efter förslag från stat-kommungruppen.

Bestämmelser om den statliga tillsynen över omsorgsverksamheten finns i huvudsak i 13 § omsorgslagen och 8-9 §§ omsorgsstadgan. Enligt 13 § omsorgslagen utövas högsta tillsynen av skolöverstyrelsen och socialstyrelsen med den fördelning som regeringen bestämmer. För varje inrättning för psykiskt utvecklingsstörda skall en av dessa myndigheter vara huvudtillsynsmyndighet. Bestämmelserna om tillsynen i omsorgsstadgan reglerar arbetsfördelningen mellan skolöverstyrelsen och socialstyrelsen samt hur myndigheternas inspektionsverksamhet bör bedrivas.

## 2.8 Planering inom hälso- och sjukvården

Sjukvårdslagstiftningen innehåller bestämmelser om skyldighet för sjukvårdshuvudmännen att bedriva planeringsverksamhet. Enligt sjukvårdslagen (1962:242) skall sjukvårdsstyrelse verka för

största möjliga planmässighet i sjukvården (10 §).

I sjukvårdskungörelsen (1972:676) sägs att sjukvårdsstyrelse efter samråd med berörda myndigheter bör göra upp översiktsplaner för sjukvården och olika grenar av denna (4 §). Folktandvårdskungörelsen (1972:637) ålägger landstingskommunerna att fastställa en plan över folktandvården inom landstingskommunerna (3 §). Av planen skall framgå indelningen i tandvårdsdistrikt, tandpoliklinikernas art, antal och belägenhet samt antalet tandläkartjänster.

Nuvarande reglering innebär således skyldighet för sjukvårdshuvudmännen att bedriva sjukvårdsplanering men däremot inget krav på att särskilda sjukvårdsplaner skall upprättas. Beträffande folktandvården åläggs huvudmännen att upprätta och fastställa ett plandokument med visst bestämt innehåll. En effekt av bestämmelserna är att de sjukvårdsplaner som finns är av mycket skiftande karaktär.

När det gäller regionsjukvårdens planering beslutade riksdagen år 1980 om ett tillägg (1981:52) till sjukvårdslagen. Enligt 37 § får regeringen föreskriva att riket skall delas in i regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landstingskommuner. Landstingskommunerna skall samverka i frågor som rör sådan hälso- och sjukvård. Bestämmelsen innebär en lagfäst planeringsskyldighet för landstingskommunerna när det gäller regionsjukvården. Det ankommer på sjukvårdshuvudmännen själva att komma överens om samverkansformer och genomförande av planeringen.

## 2.9 Kommunalekonomisk planering

Enligt 4 kap. 3 § kommunallagen (1977:179) skall kommun och landstingskommun årligen upprätta budget för nästa kalenderår. Budgeten skall innehålla en plan för ekonomin under budgetåret. I planen skall redovisas de anslag som skall utgå och täckningen av medelsbehovet med angivande av skattesatsen. Budgeten skall

utgå från ställningen enligt de avslutade räkenskaperna för året före det år då budgeten upprättas.

Det har inte ansetts nödvändigt att närmare än så reglera innehållet i budgeten. Kommunallagen innehåller således inga bestämmelser om kommunalekonomisk flerårsplanering.

Förslag till budget skall göras av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet före oktober månads utgång. Budgeten skall fastställas av kommunfullmäktige resp. landstinget före november månads utgång (4 kap. 4 § kommunallagen).

Frågan om en eventuell lagreglering av flerårsbudgeteringen togs upp av kommunallagsutredningen i betänkandet Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99, s. 308). Utredningen konstaterade att något önskemål härom inte framkommit och att en flerårsbudget inte kan vara bindande i fråga om skatteuttag och således sakna egentliga rättsverkningar. Enligt utredningen fanns det i då aktuellt läge inte anledning att i något avseende reglera den kommunala ekonomiska flerårsplaneringen i kommunallagen.

Föredragande departementschefen anförde i kommunallagspropositionen (prop. 1975/76:187, s. 500) att behovet av ekonomisk långtidsplanering är ganska väl tillgodosett i kommunerna och landstingskommunerna och att det därför är opåkallat att reglera eller omnämna den kommunala flerårsbudgeteringen i kommunallagen. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionens och kommunallagsutredningens förslag.

Försöksverksamhet med kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP och LKELP) startade år 1969. Redovisning av KELP och LKELP är f.n. ingen författningssenlig kommunal uppgift. Industridepartementet ansvarar för KELP-undersökningarna. För genomförandet svarar statistiska centralbyrån i samverkan med bostadsstyrelsen och länsstyrelserna.

År 1974 träffades avtal mellan Landstingsförbundet och social-

styrelsen om direkt samarbete beträffande årliga LKELP-undersökningar. Samarbete förekommer numera också med statistiska centralbyrån. LKELP-materialet insamlas av Landstingsförbundet, som också svarar för statistikproduktionen.

Undersökningarna om den kommunalekonomiska långtidsplaneringen kan sägas ha två syften. Å ena sidan skall undersökningarna ge statsmakterna en överblick av den kommunala ekonomin. Å andra sidan avses undersökningarna indirekt stimulera kommunerna och landstingskommunerna att förbättra sin ekonomiska planering. Försöksverksamheten har efter hand utvecklats till att i första hand vara ett informationssystem mellan stat och kommun.

## 2.10 Fysisk planering

Det förekommer många olika former av planering för bebyggelse och markanvändning. I byggnadslagstiftningen regleras dock enbart generalplan, regionplan, stadsplan, byggnadsplan och tomtindelning. Annan fysisk planering - t.ex. kommunöversikter, områdesplaner, dispositionsplaner, planutredningar m.m. - saknar författningsstöd och har främst betydelse som utredningsmaterial.

I byggnadslagens (1947:385) inledande bestämmelser (1-8 §§) fastslås att i princip all mark som avses användas för bebyggelse skall planläggas. För att mark skall få användas till bebyggelse förutsätts att den prövas vara lämpad för ändamålet från allmän synpunkt. En sådan prövning sker vid planläggningen.

Generalplan anger grunddragen för marks användning inom kommunen. Regionplan upprättas för samordning av flera kommuners planläggning. Bestämmelser om generalplan finns i byggnadslagens 9-23 §§ och om regionplan i 126-133 §§. Genom en ändring år 1972 i byggnadslagen fick regeringen befogenhet att föreskriva att kommun skall redovisa generalplan för tillgodoseende av visst riksintresse (10 a §).

Närmare reglering av bebyggelsen sker genom stadsplan (24-27 §§ byggnadslagen) eller byggnadsplan (107-118 §§ samma lag). Vidare stadgas att i fall där stadsplan fastställs tomtindelning av byggnads kvarter skall ske så att detta ändamålsenligt kan bebyggas i överensstämmelse med stadsplanen.

Generalplan antas av kommunfullmäktige. Regionplan antas av förbundsfullmäktige. Befogenhet att anta stadsplan och byggnadsplan ankommer i princip på kommunfullmäktige, men kan delegeras till byggnadsnämnden. För samtliga planformer innebär bestämmelserna att planerna för att bli gällande skall fastställas av statlig myndighet. Fastställandet sker i regel av länsstyrelsen. I viktigare planfrågor kan ärendet underställas regeringens prövning. Fastställd plan har rättsverkningar.

Uppgiftsfördelningen beträffande den fysiska planeringen innebär att riksdag och regering ansvarar för den allmänna målsättningen och för den lagstiftning som reglerar planväsendet. Regeringen har vidare genom fastställelse- och besvärprövning viktiga uppgifter inom området. Fastställelse av planer är dock som ovan anförts i huvudsak delegerad från regeringen till länsstyrelserna.

Statens planverk utövar allmän uppsikt över planläggningen. Verket har bl.a. också till uppgift att ge råd och vägledning för planläggningen enligt 3 § instruktionen (1967:329). Planverket har således på planväsendets område endast befogenhet att ge icke bindande rekommendationer till kommuner, enskilda eller andra myndigheter. Begreppet anvisningar har mönstrats ut från byggnadsstadgan (76 § 2 mom.) och från planverkets instruktion.

Länsstyrelsernas uppgifter inom planväsendet handläggs huvudsakligen på planenheten inom planeringsavdelningen. Länsstyrelsen har till uppgift att utöva tillsyn över planläggningen inom länet, inklusive fastställelseprövning och besvärprövning. Vidare har länsstyrelserna att följa kommunernas arbete med den fysiska planeringen.

Kommunerna har tilldelats viktiga uppgifter inom planväsendet. Det viktigaste instrumentet är det s.k. planmonopolet, som ger kommunerna rätt att anta planer enligt byggnadslagen och därmed i praktiken bestämma var, när och hur bebyggelse skall ske.

Vid den kommunala prövningen av planförslag (förslag till generalplan, regionplan, stadsplan och byggnadsplan) skall utöver bestämmelserna i byggnadslagen och byggnadsstadgan även beaktas innehållet i ett stort antal andra lagar som rör markanvändning och bebyggelseplanering. Vidare måste hänsyn tas till av skilda myndigheter utfärdade normer, riktlinjer, allmänna råd och rekommendationer.

Planverket skall enligt sin instruktion ge råd och vägledning för kommunernas fysiska planering, dvs. ge icke bindande rekommendationer. Verket strävar numera efter att behandla större ämnesområden samlat. Med denna inriktning på arbetet har bl.a. frågor om bostadsområdenas, trafiksystemens och arbetsområdenas planering behandlats.

## 2.11 Kommunal beredskapsplanläggning

Bestämmelser om den kommunala beredskapsplanläggningen finns i lagen (1964:63) om kommunal beredskap. Kommunerna och landstingskommunerna är skyldiga att under beredskapstillstånd utöva verksamhet även till förmån för sådan befolkning från annan kommun eller landstingskommun som till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande förhållanden tagit uppehåll inom kommunen (1 §).

Enligt 6 § åligger det kommunerna och landstingskommunerna att redan i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskapstillstånd.

Enligt 7 § lagen om kommunal beredskap får länsstyrelsen, om det behövs med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse, förordna att kommunen eller landstingskommunen



skall upprätta och anta en särskild plan där beredskapsförberedelserna redovisas. Vid planläggningen skall kommunen eller landstingskommunen samråda med länsstyrelsen. När planen antagits skall den insändas till länsstyrelsen.

7 § fick sin nuvarande lydelse genom ändring fr.o.m. den 1 juli 1981. Tidigare gällde att plan för kommun skulle underställas länsstyrelsen för godkännande. Underställningsförfarandet har tagits bort och ersatts med en uttrycklig bestämmelse om samråd med länsstyrelsen.

Kommuner och landstingskommuner som har upprättat beredskapsplan har enligt 16 § rätt till statsbidrag med 90 procent eller den större del av planläggningskostnadens belopp som regeringen bestämmer. När plan upprättas första gången skall planläggningskostnaden beräknas efter grunder som regeringen fastställer. Bidrag kan dock utgå efter den faktiska kostnaden, om kommunen eller landstingskommunen begär det inom två månader från den dag då den fick del av förordnandet om planläggning.

Enligt 14 § åligger det länsstyrelsen att följa tillämpningen av lagen. Länsstyrelsen skall därvid tillse att såväl förberedelsearbetet som själva verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. Underlåter kommun eller landstingskommun att vidta åtgärd som åvilar den enligt lagen eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen får länsstyrelsen, om rättelse inte kan vinnas på annat sätt, förelägga kommunen eller landstingskommunen lämpligt vite eller också själv vidta den åtgärd som skyldigheten avser (20 §).

För att handha vissa centrala samordningsuppgifter rörande den kommunala beredskapsplaneringen har en särskild myndighet, riksnämnden för kommunal beredskap, inrättats. Riksnämnden har bl.a. utfärdat allmänna anvisningar för beredskapsplanläggning.

## 2.12 Bostadsförsörjningsplanering

Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun inom bostadsförsörjningens område innebär att kommunerna har ansvaret för planering och genomförande av bostadsförsörjningen medan staten i huvudsak står för de finansiella insatser som behövs för att garantera bostadsbyggandet. Denna arbetsfördelning fastlades redan i slutet av 1940-talet. Riksdagen skall enligt denna ordning årligen göra en bedömning av det totala bostadsbyggandet. Byggandets omfattning regleras bl.a. genom ramar för den statliga långivningen.

Sedan riksdagen bestämt en bostadsbyggnadsplan och ramar för den statliga långivningen beslutar regeringen efter förslag från bostadsstyrelsen om fördelningen på län av låneramar. Samtidigt beslutar regeringen om tillståndsramar för det icke statsfinansierade bostadsbyggandet. De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen utgör ett underlag för denna fördelning av ramar.

Systemet med fastställda ramar för det statligt belånade bostadsbyggandet har enligt beslut av statsmakterna år 1980 slopats tills vidare. Länsstyrelserna har dock rätt att fastställa ramar för en kommun om det behövs med hänsyn till regionalpolitiska intressen.

Bostadsförsörjningen blev den första kommunala verksamhetsgren där kommunerna ålades att upprätta sektorsplaner. Det skedde i 1947 års lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m., den s.k. bostadsförsörjningslagen. Denna lag reglerar än i dag kommunernas grundläggande befogenheter och skyldigheter inom bostadsförsörjningens område. I bostadsförsörjningslagen infördes en skyldighet för kommuner med mer än 10 000 invånare att upprätta s.k. bostadsförsörjningsplaner. Planerna skulle avse en period av tio år och innehålla riktlinjer för bostadsproduktionens omfattning och inriktning m.m.

De nuvarande bestämmelserna gäller fr.o.m. den 1 januari 1979 (prop. 1977/78:93). De innebär att kommunerna fortlöpande skall upprätta bostadsförsörjningsprogram som skall antas av kommunfullmäktige. I propositionen anförde föredragande departementschefen följande (s. 176):

"Sedan år 1974 är samtliga kommuner skyldiga att årligen upprätta bostadsbyggnadsprogram. Vissa kommuner är dessutom skyldiga att komplettera programmen med ett särskilt bostadssaneringsprogram. Befogenheten att ålägga kommunerna sistnämnda skyldighet är delegerad till bostadsstyrelsen som har lämnat föreskrifter härom för ca 110 kommuner. Till ledning för kommunernas arbete med programmen rekommenderar bostadsstyrelsen vissa arbets- och redovisningsmetoder samt utarbetar blanketter där bostadsbehov, målsättningar och genomförandeförutsättningar närmare skall klarläggas.

Boendutredningarna har föreslagit att dessa båda program församman och i viss mån utvidgas till ett bostadsförsörjningsprogram, avsett att markera en helhetssyn på kommunernas insatser för bostadsförsörjningen. Jag delar uppfattningen att alla bostadsförsörjningsåtgärder bör baseras på inventeringar av befintliga brister och att sanering av beståndet inte längre motiverar särskilda planeringsmetoder. Avvägningar mellan ny- och ombyggnadsverksamhet bör ske i ett sammanhang för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas på bästa sätt. Då särskilda saneringsprogram för några år sedan infördes var det för att statmakterna ville initiera en planmässig ombyggnadsverksamhet. Erfarenheterna från hittills upprättade saneringsprogram bör nu kunna tas till vara för att centralt utveckla ett enhetligt planeringsinstrument. Jag förordar således utredningarnas förslag i denna del. Utformningen av de nya programmen bör självfallet göras i nära samråd med Svenska kommunförbundet. Härigenom bör de kommuner som hittills har varit befriade från skyldigheten att upprätta särskilda saneringsprogram utan alltför stora insatser kunna anpassa sig till den nya programmetoden. Mina överväganden i anslutning till behandlingen av ramsystem för ny- och ombyggnad ger ytterligare uttryck för den helhetssyn som bör präglade ny- och ombyggnadsverksamheten.

Mot bakgrund av vad jag nu förordat bör även nuvarande benämning på programmen ändras så att den bättre täcker den helhetssyn som programmet bör ge uttryck för.

Jag föreslår därför att benämningen bostadsbyggnadsprogram i bostadsförsörjningslagen ersätts med bostadsförsörjningsprogram.

Boendutredningarna har också föreslagit vissa förändringar av programmets innehåll. Förutom det enligt min mening självklara att programmet måste bygga på nödvändig kunskap om hushållens boendeförhållanden, kräver målet om en allsidig hushållssammansättning enligt utredningarna att programmen skall kunna belysa

bostadsförhållanden i olika bostadsområden. En sådan belysning kan vara en nödvändig förutsättning för ett åtgärdsprogram som syftar till att komma till rätta med segregationsproblem och sociala missförhållanden i ett visst område. Det bör vara en uppgift för bostadsstyrelsen att i sin metodutveckling beakta detta önskemål. Jag vill emellertid stryka under att bostadsstyrelsen i sina råd och anvisningar för programmen måste beakta kommunernas varierande förutsättningar för programverksamheten.

I sammanhanget vill jag också erinra om uttalandena i prop. 1977/78:76 angående behovet av samordning mellan planeringen för energihushållning i befintlig bebyggelse och kommunernas planering för sanering, ombyggnad och stadsförnyelse. Till denna fråga finns det anledning att återkomma när kommunernas verksamhet med rådgivning och besiktning av fastigheter från energihushållningssynpunkt har utvecklats och erforderlig kapacitet för verksamheten har byggts upp.

Boendeutredningarna vill också komplettera bostadsförsörjningsprogrammen med uppgifter om lokaler av betydelse för de boende i ett område. De lokaler som är aktuella är t.ex. barnstugor, fritidslokaler etc.

För egen del anser jag det vara självklart att en mängd investeringar i ett bostadsområde har betydelse för hur området fungerar för de boende. Det kan förutom de tidigare nämnda inventeringarna gälla skolor, butiker, social service, idrottsanläggningar, trafikförsörjning och inte minst verksamheter av skilda slag. Jag vill med anledning av att Svenska kommunförbundet ser en fara i en utvidgning av bostadsbyggnadsprogrammet i föreslagen omfattning framhålla att programmen inte bör utformas så att de ersätter annan sektorsplanering. Formerna för den kommunala översiktliga integrerade planeringen bör inte heller regleras utifrån en sektors behov. Det bör därför ankomma på bostadsstyrelsen att i nära samråd med kommunförbundet och statens planverk dels överväga förutsättningarna för en utvidgning av bostadsförsörjningsprogrammen, dels i vilken omfattning och på vilket sätt det är lämpligt att införa olika uppgifter i programmen.

Med anledning av kommunförbundets farhågor vill jag stryka under att bostadsförsörjningsprogrammets grundläggande syfte är att vara kommunernas samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen. Programmet är ett av de många sektorsprogram som kommunerna f.n. arbetar med. Programmet utgör också en informationskälla till statsmakterna och därmed ett underlag för beslut i olika bostadspolitiska frågor av övergripande natur. Att länsbostadsnämnderna lämnar synpunkter på programmen vid sin årliga granskning är ett exempel på att staten kan göra kommunen uppmärksam på omständigheter av betydelse för den kommunala planeringen utan att därmed ingrepp görs i den kommunala självstyrelsen.

Att staten behöver vissa uppgifter ur programmen för bl.a. den

regionala planeringen förändrar självfallet inte programmens primära uppgift att vara ett kommunalt handlingsprogram för bostadsförsörjningen. Programmens funktion som grundval för uppgifter till statliga myndigheter bör dock ses mot bakgrund av den uppfattningen att all uppgiftsinsamling, vare sig det gäller från enskilda till samhället eller mellan olika samhällsorgan bör begränsas så långt det är möjligt.

Boendeutredningarna har också föreslagit att bostadsförsörjningsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige. Syftet härmed är att förankra programmet i den lokala politiska debatten. Enligt min mening är det av mycket stor betydelse att programmen behandlas i sådan ordning att medborgarnas krav på insyn och möjlighet till påverkan av beslutsprocessen tillgodoses. Om besluten fattas i kommunfullmäktige förstärks också den allmänt omfattade uppfattningen om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Jag föreslår därför att bostadsförsörjningsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige.

Boendeutredningarna har också föreslagit en skyldighet för kommunerna att göra bostadssociala inventeringar med syfte att få djupare kunskaper om bostadsområdena och ett gemensamt planeringsunderlag för olika kommunala förvaltningar, bostadsföretag m.fl. Inventeringarna skall avse dels bostadsförhållandena, dels bostadsmiljöns förutsättningar i fråga om kontakter mellan de boende, dels de boendes tillgång till och behov av verksamheter och arbetsplatser i bostadsområdet. Som lämpliga inventeringsområden pekar utredningarna särskilt på nya områden med sådana miljömässiga brister att de har blivit problemområden. En minoritet i utredningarna reserverar sig dock mot en lagfäst skyldighet för kommunerna på detta område.

Remissinstanserna delar utredningarnas uppfattning om behovet av bostadssociala inventeringar. I många fall anses dock kommunernas resurser otillräckliga för att de skall kunna fullgöra detta.

Den helhetssyn, som enligt vad jag tidigare har förordat, bör gälla för bostadsförsörjningsprogrammen gäller självfallet också underlaget för dessa program. Erfarenheterna från såväl äldre bostadsområden med ensidig lägenhetssammansättning och med brist på service och gemensamhetslokaler som nyare områden med ensidig bebyggelse, bristfällig yttre miljö och avsaknad av förutsättningar för gemensamma aktiviteter visar på nödvändigheten av en bred social syn på bostadsområdenas utformning. Underlaget för planeringen måste därför tillgodose kommunernas behov av att kunna bedöma hur ett bostadsområde kommer att fungera även i andra avseenden än den enskilda lägenhetens möjligheter att tillgodose allmänna standard- och kvalitetskrav. Jag anser alltså att bostadssociala inventeringar med den utformning boendeutredningarna har föreslagit har en stor uppgift att fylla.

Även vad utredningarna anfört om inventeringarnas allmänna syften och innehåll kan jag i stort sett ansluta mig till. Jag vill särskilt peka på inventeringarnas betydelse som ett gemensamt

planeringsunderlag för olika kommunala förvaltningar och bostadsföretag och som en kanal för att fånga upp de boendes egen uppfattning om hur ett bostadsområde bör utformas. Härigenom kan bl.a. sociala hänsyn och de boendes intressen beaktas på ett bättre sätt i den kommunala planeringen.

Som Svenska kommunförbundet har anfört måste emellertid bostadssociala inventeringar ses som en naturlig del i beslutsunderlaget för den kommunala planeringen. Eftersom kommunerna allmänt ansluter sig till önskemålet om bostadssociala inventeringar, utgår jag från att sådana kommer till stånd i den utsträckning som är önskvärd och lämplig utan att de görs obligatoriska. Härigenom undviks nya statliga regleringar av den kommunala planeringen samtidigt som en anpassning till den enskilda kommunens förutsättningar blir möjlig. Föreskrifter i ämnet bör således inte utfärdas.

En betydande erfarenhet på detta område finns samlad på central nivå bl.a. genom det arbete som har bedrivits av bostadssociala delegationen (Bo 1975:01) och inom bostadsstyrelsens boendemiljödelegation. Statens planverk och Svenska kommunförbundet har också sedan länge insamlat och bearbetat erfarenheter inom samma fält.

Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att från sina utgångspunkter medverka i utvecklande av metoder för bostadssociala inventeringar med utgångspunkt i boendeutredningarnas förslag samt att sprida kännedom om hur dessa lämpligen utnyttjas som underlag för bostadsbyggnadsprogrammen. Arbetet bör fortgå i nära samarbete med Svenska kommunförbundet, statens planverk och andra berörda myndigheter. Denna medverkan i ett väsentligt utvecklingsarbete ligger i linje med den nya inriktning av bostadsstyrelsens uppgifter som jag kommer att förorda senare."

Kommunernas ansvar för att upprätta och fastställa program slås fast i 3 § bostadsförsörjningslagen (1978:379) som har följande lydelse.

"Kommun skall fortlöpande upprätta bostadsförsörjningsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förbereds och genomföres på ett ändamålsenligt sätt.

Bostadsförsörjningsprogram skall antagas av kommunfullmäktige.

Bostadsförsörjningsprogram skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer och tillställas myndigheten."

I anslutning till lagändringen utfärdades förordningen (1978:397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram som har följande lydelse.

1 § Kommunen skall varje år för de fem närmast följande kalenderåren upprätta bostadsförsörjningsprogram som avses i 3 § lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.

2 § I bostadsförsörjningsprogram skall anges omfattning och inriktning av ny- och ombyggnad av bostäder och sådana lokaler som tillgodoser servicebehov i bostadsområden. I den omfattning kommunen finner lämpligt anges även andra åtgärder som behövs för att främja bostadsförsörjningen.

3 § Bostadsförsörjningsprogrammet skall innehålla uppgifter om behovet av åtgärder som avses i 2 §, förutsättningarna för att genomföra dem och planeringen av genomförandet.

4 § Kommuner som ingår i ett område, vilket kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, skall samverka och samråda med varandra när bostadsförsörjningsprogram upprättas.

När kommun upprättar bostadsförsörjningsprogram skall den samråda med länsbostadsnämnden och om det behövs med annan länsmyndighet.

5 § Länsbostadsnämnden skall inhämta länsstyrelsens yttrande över bostadsförsörjningsprogrammet. Nämnden skall därefter med eget yttrande över programmet överlämna detta till bostadsstyrelsen.

Nämnden skall vidare på grundval av programmet lämna övriga länsmyndigheter de uppgifter som kan behövas för myndigheternas verksamhet.

6 § Föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas av bostadsstyrelsen.

Förordningen återges även i bilaga 3.

Statsmakternas intentioner är således enligt prop. 1977/78:93 att bostadsförsörjningsprogrammen skall ge uttryck för en helhetssyn på boendet där ny- och ombyggnad liksom andra åtgärder behandlas i ett sammanhang. I propositionen understryks också att programmen är kommunala planeringsinstrument. De är alltså i första hand till för kommunerna själva och inte för staten.

Bostadsstyrelsen har enligt förordningen (1978:397) befogenheter att ge ut föreskrifter till de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen (6 §). De gällande föreskrifterna (BOFS 1981:48) har begränsats i förhållande till tidigare preciseringar av varje

paragraf i förordningen och avser nu i huvudsak den obligatoriska rapporteringen av uppgifter ur programmen. I skriften "Kommunala bostadsförsörjningsprogram" som tillställs kommunerna redovisas gällande författningar samt bostadsstyrelsens kommentarer till verksamheten. Bostadsstyrelsens nuvarande föreskrifter har följande lydelse.

"Arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet bör inriktas på att ge en samlad bedömning av hushållsutvecklingen, bostadsmarknaden och förhållandena i olika bostadsområden. I vissa avseenden bör utredningar och underlagsmaterial avse en längre tidsperiod än fem år.

Kommunens bostadsförsörjningsprogram samt särskilt sammanställda uppgifter på blanketter, som fastställs av styrelsen, skall senast den 1 februari varje år redovisas i tre exemplar till länsbostadsnämnden. I redovisningen skall ingå en karta, där de bostadsområden i vilka ny- eller ombyggnad planeras under programperioden finns angivna.

Blanketterna fogas härvid som bilagor och i förminskat skick. I blanketterna skall lämnas uppgifter om dels bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet dels planerade åtgärder för bostadsförsörjningen.

Omfattning och inriktning av planerad nybyggnad och ombyggnad av bostäder skall anges i antal lägenheter med fördelning efter hustyp, lägenhetsstorlek och upplåtelseform. Vidare anges för nybyggnad av bostäder om de planeras bli finansierade med statliga bostadslån. Nybyggnad av lokaler som planeras bli finansierade med statliga bostadslån eller med lån enligt kungörelsen (1973:400, senast ändrad 1980:336) om statligt stöd till allmänna samlingslokaler redovisas i ungefärlig bruttoarea.

För varje nybyggnadsprojekt skall redovisas planerat system för värmeförsörjning.

Kommentarer m.m. i anslutning till föreskrifterna lämnas i skriften "Kommunala bostadsförsörjningsprogram 1980-1984."

Föreskrifterna inklusive av bostadsstyrelsen infordrade blanketter återfinns i bilaga 3.

Kommunala bostadsförsörjningsprogram för perioden 1982-1986 skall enligt föreskrifterna således ha redovisats till länsbostadsnämnden senast den 1 februari 1982. Redovisningen består av kommunens egen programhandling samt en sammanställning av uppgifter om



kommunens bostadsplanering på av bostadsstyrelsen fastställda blanketter. Inför de senaste programomgångarna har föreskrifter och kommentarer inte arbetats om. Bostadsstyrelsens skrift från år 1979 inför programomgången 1980-1984 har ej förändrats utan är fortfarande tillämplig för programomgången 1982-1986. Vissa förenklingar av blanketterna har dock gjorts inför den senaste programomgången.

Bostadsstyrelsen sammanställer, bearbetar och kommenterar årligen de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Resultaten redovisas i en rapport som sänds ut till bl.a. samtliga kommuner. Denna rapportering av programverksamheten är också avsedd att vara en utgångspunkt för statsmakternas ställningstaganden och åtgärder i övergripande bostadspolitiska frågor. I första hand har programmen utgjort ett viktigt underlag under de år som bostadsbyggnadsplanen för riket samt fördelningen av ramar på län och kommuner utgjorde ett viktigt fördelningsinstrument.

Av bostadsstyrelsens sammanställning av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen för perioden 1981-1985 framgår att samtliga landets 279 kommuner har redovisat program för denna period. Av de 279 kommunerna redovisade 196 kommuner annat material än blanketter. Av dessa hade ca 90 kommuner utformat sina program enligt de nya intentionerna för bostadsförsörjningsplanering mot ca 50 kommuner föregående års programomgång.

I betänkandet Kommunerna och näringslivet (SOU 1982:20) föreslår utredningen om kommunal kompetenslagstiftning att bestämmelserna i 1 och 6 §§ i bostadsförsörjningslagen (1947:523) om kommunernas befogenheter överflyttas till kommunallagen (1977:179).

### 3 ERFARENHETER AV DEN KOMMUNALA BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPLANERINGEN

I detta kapitel redovisas fyra olika studier som belyser den statliga styrningens effekter på den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen.

#### 3.1 Riksrevisionsverket om de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen

Riksrevisionsverket (RRV) har inom ramen för sin förvaltningsrevision av statliga myndigheter granskat bostadsverkets insatser för att följa och främja den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen. Granskningen har särskilt tagit sikte på de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Resultatet har i maj 1980 redovisats i revisionsrapporten "Bostadsverket och de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen".

RRV understryker att programmen enligt statsmakernas beslut och intentioner är kommunala planeringsinstrument. Bostadsstyrelsen föreskriver att kommunerna skall redovisa dels bostadsförsörjningsprogram, dels vissa uppgifter ur programmen sammanställda på redovisningsblanketter som styrelsen fastställer. Detta innebär att kommunerna är ålagda att upprätta ett handlingsprogram som skall användas som ett planeringsinstrument för kommunens egna behov. Dessutom skall kommunen till staten redovisa vissa uppgifter på blanketter som således i huvudsak är avsedda att fungera som ett rapporteringsinstrument utformat efter statens behov av information.

Kommunerna upprättar normalt ett program bestående av redovisningsblanketter samt i varierande grad kommentarer till dessa. I flertalet kommuner utgör blanketterna i stort sett kommunens samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen. Detta skulle innebära att bostadsförsörjningsprogrammet, vars grundläggande syfte är att vara ett kommunalt handlingsprogram och planeringsinstrument, i flertalet kommuner företrädesvis redovisas på blanketter som i huvudsak är utformade för ett annat syfte, nämligen att ge staten information. Enligt RRV är det emellertid svårt att bedöma i vilken utsträckning som denna redovisningsform styr själva planeringsverksamheten.

RRV ifrågasätter om inte utformningen av redovisningssystemet med tiden kommit att motverka det övergripande syftet med programverksamheten, nämligen att främja tillskapandet av lokala, kommunala handlingsprogram för bostadsförsörjningen. RRV anser därför att bostadsstyrelsen bör utvärdera redovisningssystemets inverkan på den kommunala planeringen. Mot bakgrund av bl.a. en sådan utvärdering bör styrelsen överväga hur den obligatoriska redovisningen av uppgifter ur programmen skall läggas upp så att inte det övergripande syftet med programverksamheten kommer att motverkas.

Länsbostadsnämnderna granskar, sammanställer och bedömer kommunernas program. Programredovisningen innebär att nämnderna får "förhandsinformation" om vilka projekt som kan bli aktuella för långivning under de närmaste åren. Den verksamhet som bedrivs vid länsbostadsnämnderna har dock relativt kort planeringshorisont. Det är därför främst den ettåriga s.k. kreditivlistan som används vid planering av nämndernas verksamhet och kontakter med kommunerna. Bostadsstyrelsen gör sammanställningar av programmaterialet. Dessa tjänar som ett underlag för att följa utvecklingen av den planerade bostadsproduktionen.

Programmaterialet skall bl.a. ligga till grund för ställningstaganden och åtgärder i frågor av övergripande, bostadspolitisk karaktär. En förutsättning härför är att planeringen följs upp

och analyseras mot bakgrund av de bostadspolitiska målen. I bostadsstyrelsens sammanställning och rapportering av resultaten från programomgångarna förekommer emellertid inte någon egentlig analys av materialet eller någon diskussion om relevansen i de redovisade sammanställningarna.

RRV anser att bostadsstyrelsen i större utsträckning bör kunna utnyttja planeringsresultaten i sin egen verksamhet och i rapporteringen till statsmakterna genom att i högre grad använda materialet för analyser och uppföljningar. Bostadsstyrelsen bör vidare utvärdera programmets tillförlitlighet för att få någon indikation på deras värde som rapporteringsinstrument och beslutsunderlag.

RRV noterar att bostadsstyrelsen har inriktat verksamheten på att följa snarare än främja utvecklingen av den kommunala planeringen. Beträffande länsbostadsnämnderna gäller allmänt att endast en begränsad del av verksamheten kan ägnas åt ett aktivt stöd för den kommunala planeringen.

RRV anser att bostadsstyrelsen bör utveckla sin främjande funktion genom att i större utsträckning än vad som nu förekommer satsa på att förmedla kunskaper och erfarenheter. I anslutning härtill bör styrelsen söka utvärdera eller ta initiativ till utvärderingar av programmets värde som instrument för att främja utvecklingen av den kommunala planeringen.

Den helhetssyn på boendet som bl.a. sammanslagningen av bostadsbyggnads- och bostadssaneringsprogrammen skulle vara ett uttryck för har ännu inte i någon större utsträckning avspeglats i råd och exempel till ledning för kommunernas planering. En ansträngning att intensifiera och utvidga denna verksamhet synes dock vara förestående.

Bostadsstyrelsen bör vidare enligt RRVs mening förstärka sin metodutvecklande verksamhet vad avser dels områden som styrelsen traditionellt arbetat med, dels "nyare" områden av strategisk

betydelse för att uppnå den helhetssyn på boendet som skall präglade de kommunala programmen. Styrelsen bör dessutom utvärdera den behovsbedömningsmetod som f.n. tillämpas samt utveckla eller ta initiativ till att utveckla metoder för prognoser som även beaktar efterfrågan.

RRV föreslår sammanfattningsvis med anledning av revisionen att bostadsstyrelsen:

- o utvärderar programmets värde som instrument för att i olika avseenden följa och främja kommunal planering av bostadsförsörjningen
- o använder och följer upp planeringsresultaten bättre, bl.a. i sin rapportering till statsmakterna, alternativt ersätter det omfattande och heltäckande uppgiftsinsamlandet med ett enklare förfarande
- o utvecklar sin främjande verksamhet genom att i större utsträckning satsa på att förmedla kunskaper och erfarenheter samt i detta syfte tar initiativ till att utökade planeringskontakter kommer till stånd mellan länsbostadsnämnder och kommuner

### 3.2 KPP-projektet om den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under år 1977 av Statens råd för byggnadsforskning. Huvudsyftet med KPP-projektet var att få fram en bredare och mer heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen.

I projektet studerades åtta kommuner med olika egenskaper, nämligen Robertsfors, Ljusdals, Grums, Örebro, Solna, Alingsås, Tingsryds och Ängelholms kommuner. Åtta olika forskare deltog i projektet. Resultaten redovisades i juni 1980 i elva rapporter. Tre former av långsiktig kommunal planering specialstuderades

och presenterades i separata rapporter, ekonomisk flerårsplanering, bostadsbyggnadsprogram och fysisk översiktsplanering. Andra aspekter som togs upp i forskningsarbetet rörde bl.a. samordning, demokrati, synen på människan i planerna och planering som social process.

I forskningsrapporten "KPP-projektet om kommunala bostadsbyggnadsprogram" (R 3:1981) konstateras att bostadsförsörjningen ofta har en central plats i kommunernas planering och kan spela en stor kommunalpolitisk roll. Rapporten behandlar hur arbetet med de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen (KBP) går till i kommunerna, vilken roll KBP har i den kommunala planeringen och hur tillförlitlig KBP är. Huvudvikten är således lagd på interna kommunala frågor som sambanden mellan olika planeringssektorer och samspelet mellan olika aktörer. Vissa frågor kring den statliga styrningen av bostadsförsörjningsplaneringen belyses också.

En aspekt på statlig styrning tas upp i samband med behandling av hur arbetet i kommunerna med KBP bedrivs. Därvid framhålles att KBP i många kommuner är en central del i planeringssystemet och bl.a. utgör ett underlag för den ekonomiska flerårsplaneringen. Ur detta perspektiv betecknas handläggningen i kommunerna som anmärkningsvärd, dels därför att så få deltar i handläggningen, dels därför att så begränsade konsekvensbedömningar görs av KBP. En förklaring till detta uppges kunna vara att det finns av staten ålagda blanketter och inlämningstidpunkter. Just detta kan försvåra egna rutiner och anpassning till övrig planering i kommunerna.

Andra slutsatser som berör relationen stat-kommun är att de redovisningsblanketter som infordras har en för hög detaljeringsgrad, att i KBP inte klart skiljs mellan mål, beslut och prognoser samt att det är stor skillnad mellan bostadsbyggandet i KBP och det verkliga byggandet.

I rapporten ställs frågan om KBP behövs. Det konstateras att

statsmakternas användande av KBP främst har rört fördelningen av kvoter mellan län och kommuner. Denna aspekt har emellertid under 1970-talet alltmer förlorat i betydelse i takt med minskningen av bostadsbyggandet. Erfarenheterna av KPP-projektet tyder på att KBP ofta har brister i tillförlitligheten, vilket rimligen bör göra det riskfyllt för olika myndigheter och externa intressenter att grunda sin planering på KBP.

I rapporten görs bedömningen att det borde finnas enklare och minst lika pålitliga sätt för de centrala myndigheterna att få underlag för de bedömningar som de behöver göra. Ur denna aspekt bedöms inte KBP behövas som statligt obligatorium, särskilt inte i den nuvarande formen med ett femårigt perspektiv och osäkra uppgifter om hustyper, upplåtelseformer och lägenhetsfördelningar.

### 3.3 Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsbyggnadsplaneringen

I doktorsavhandlingen "Kommunerna och bostadsförsörjningen", publicerad i april 1981, har Bengt Norrving studerat den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Materialet har hämtats från kommunernas bostadsbyggnadsplaner och från intervjuer med företrädare för berörda kommuner och länsorgan. I undersökningen ingår 115 kommuner i tio län.

De huvudsakliga undersökningsresultaten behandlar innehållet i och utfallet av bostadsbyggnadsplaneringen. Således redovisas och analyseras det planerade bostadsbyggandets omfattning, inriktning och tidsmässiga fördelning. Vidare behandlas i vilken omfattning det planerade bostadsbyggandet förverkligas och vilka orsaker som finns till bristande överensstämmelse mellan plan och verklighet. Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är den del av undersökningen som tar upp bostadsbyggnadsplaneringens roll i den kommunala planeringen.

I undersökningen görs en uppdelning av planeringen i form och innehåll. Med planeringens form förstås dess uppläggning och

organisation. Norrving konstaterar att kännetecknande för flera planeringsverksamheter inom olika sektorer är att organisation och uppläggning har beslutats centralt medan själva planeringen genomföres på regional eller lokal nivå. Genom att styra verksamhetens form hoppas statsmakterna uppnå även ett riktigt innehåll. I avhandlingen har intresset koncentrerats till planeringens innehåll. Vissa slutsatser dras dock även beträffande bostadsbyggnadsplaneringens organisation och uppläggning.

Bl.a. konstateras att kommunernas bostadsbyggnadsplanering nästan uteslutande består i upprättandet av KBP. Denna planering är för närvarande en etablerad verksamhet i kommunerna. Intervjuresultaten visar entydigt på den stora betydelse kommunerna tillmäter bostadsbyggnadsplaneringen. Däremot ställer sig en del, framförallt små, kommuner tveksamma till de av bostadsstyrelsen rekommenderade arbetsmetoderna. Dessa anses av kommunerna som alltför omfattande för deras behov. Ett byggande av några få småhus årligen kräver inte en omfattande planering som upprättandet av ett KBP är.

Av avhandlingen framgår att de befolkningsmässigt stora kommunerna med sitt omfattande bostadsbyggande däremot anser den rekommenderade arbetsmetoden otillräcklig. Dessa kommuner använder sig av egna, mer kvalificerade metoder och bostadsbyggnadsprogrammet upprättat enligt bostadsstyrelsens anvisningar är att se som endast en redovisning till statliga myndigheter. För den stora mängden kommuner är däremot den obligatoriska redovisningen på de fastställda blanketterna deras enda bostadsbyggnadsplanering.

Även om själva planeringsverksamheten är begränsad till upprättandet av KBP är det emellertid en rad åtgärder som därefter måste vidtagas för att bostadsbyggandet skall kunna förverkligas. Åtskilliga beslut i det sammanhanget måste betecknas som strategiska. Dit får räknas kommunens kontroll över marken, dvs. de åtgärder som vidtas för markförvärv o.d., den fysiska planeringen samt gatu- och ledningsarbete.



Stora delar av programverksamheten består i ganska mekaniska beräkningar. Det kan finnas en risk att dessa drar till sig intresset från de strategiskt viktiga åtgärderna. Den uniformitet som eftersträvas i redovisningen av programmen kan enligt författaren leda till att hela planeringsarbetet blir för stereotyp. Detta är givetvis ett problem med generella anvisningar över huvud taget. De är kanske väl anpassade för den genomsnittliga kommunen, men för omfattande för den lilla och otillräckliga för den stora kommunen.

Programverksamheten tillskapades för att ge en bättre samordning av de olika åtgärder som behöver vidtagas för bostadsbyggandet. Resultaten från intervjuerna tyder på att de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen väl har fyllt detta syfte. Flera kommuner har framhållit att de framförallt har fått en realistisk syn på tidsåtgången för olika åtgärder. Företrädare för länsbostadsnämnderna ansåg genomgående att kommunernas bostadsbyggnadsplanering, och därmed bostadsförsörjningen, skulle vara avsevärt sämre om kommunerna inte vore ålagda att upprätta KBP. Denna uppfattning har också framhållits av företrädare för kommunerna.

Bostadsbyggandet är en central fråga för kommunerna. Planeringen för detsamma blir i flera fall i hög grad styrande för annan kommunal planeringsverksamhet. Det krävs dock ett i absoluta tal ganska omfattande bostadsbyggande för att kommunala åtgärder inom andra sektorer såsom skola, barnomsorg och hälsovård skall påverkas i någon högre grad. Åtskilliga åtgärder inom dessa sektorer baseras dock på det planerade bostadsbyggandet som redovisas i programmen. Om det planerade bostadsbyggandet inte förverkligas blir en del åtgärder onödiga eller vidtagna vid fel tidpunkt vilket kan orsaka betydande kostnader.

När det gäller bostadsbyggnadsplaneringens innehåll framhålles att ett syfte med att låta kommunerna ansvara för planeringen är att lokala förutsättningar och preferenser skall kunna påverka utformningen av bostadsbyggandet. Resultaten tyder på att såväl omfattning som inriktning av bostadsbyggandet i hög grad

förklaras utifrån kommunspezifika förhållanden. Sammanfattningsvis framhålls i avhandlingen att kommunerna därför kan sägas ha en ganska betydande handlingsfrihet beträffande utformningen av bostadsbyggandet.

### 3.4 Undersökning om kommunal bostadspolitik

Med stöd från Statens råd för byggnadsforskning genomförs för närvarande vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet en undersökning om kommunal bostadspolitik. Undersökningen ingår som en del i ett avhandlingsarbete av fil. kand. Bo Malmsten. Hela undersökningen kommer att redovisas i en rapport våren 1983. En första bearbetning av enkätundersökningen har gjorts för stat-kommungruppens räkning.

#### Frågeställningar och undersökningens uppläggning

Syftet är att försöka beskriva och analysera hur den bostadspolitiska planeringen går till på kommunal nivå, dess samband med övrig kommunal planering samt slutligen och huvudsakligen, hur genomförandet utformas.

Undersökningen baseras dels på massdata, dels på fallstudier i fem utvalda kommuner. Massdataundersökningen sker genom enkäter till samtliga kommuner. Fallstudierna sker i fem urvalskommuner och avser åren 1978-1981. De utvalda kommunerna är Avesta, Gislaved, Huddinge, Höör samt Östersund.

Enkäterna har sänts ut i två versioner till samtliga kommuner, en till kommunstyrelsens ordförande samt en till kanslichefen. Genom enkäterna görs bl.a. försök att kartlägga KBP-processen. Ges politiska direktiv, vilken förvaltning är huvudansvarig? Vilka interna förvaltningar, nämnder och styrelser och eventuella externa intressenter deltar i arbetet? Går KBP-förslaget på remiss, har man kontakt med angränsande kommuner vid uppgörandet av KBP, förekommer någon form av medborgarinflytande, behandlas KBP-förslaget i partiorganisationen är andra frågor

som tas upp i undersökningen.

Vidare ställs frågor om politiska meningsskiljaktigheter förekommer i bostadspolitiken och vad dessa i så fall avser samt om KBP:s status och betydelse för annan kommunal planering.

När det gäller genomförandedelen undersöks bl.a. genomförandegraden i KBP, eventuella avvikelser och dess orsaker. Dessutom behandlar en del frågor hur genomförandet organiseras. Andra frågor tar upp styrmedlen och om dessa är tillräckliga eller ej för att kunna styra genomförandet. Kommunstyrelsens roll i genomförandet är en annan fråga liksom relationerna mellan kommunstyrelsen och byggandsnämnden i genomförandeprocessen. Slutligen behandlas den statliga styrningen och länsbostadsnämndens roll för kommunens bostadsförsörjning.

#### Vissa undersökningsresultat

Av Bengt Norrvings tidigare redovisade doktorsavhandling framgår att KBP har stor betydelse i den kommunala planeringen. Den här aktuella undersökningen bekräftar detta förhållande. Bland tjänstemännen ansåg sålunda 37 % att KBP hade mycket stor betydelse för annan kommunal planering och 43 % ganska stor betydelse. 14 % ansåg att KBP hade ganska liten betydelse och 5 % mycket liten betydelse.

KBP kan sägas styra och vara underlag för mycket av den övriga planeringen. Behovet av en planering av KBP-modell framgår av att 94 % av politikerna och 88 % av tjänstemännen ansåg att om kommunen inte skulle vara skyldig att upprätta KBP skulle man ändå göra en motsvarande planering.

Men även om KBP tillmättes stor betydelse svarar 50 % av tjänstemännen att det händer att projekten genomföres utan att ha varit upptagna i KBP. Det torde då i allmänhet röra sig om mindre projekt och avse småhus.

När det gäller frågan om KBP avspeglar det verkliga behovet av bostäder i kommunen bejakas detta av 78 % av politikerna och 71 % av tjänstemännen. Programmen kan vara tilltagna antingen i överkant eller underkant. I de flesta fall gäller att programmen är något för optimistiska. Av vilka orsaker tas då icke tidsmässigt realistiska projekt upp i KBP? Skälen kan vara att man vill tillgodose önskemål från någon viss grupp eller kommundel. Vidare kan man gentemot näringslivet eller statliga myndigheter vilja ge en positiv bild av kommunens utvecklingsmöjligheter och även markera en stark kommunal viljeinriktning.

Ett annat mått på realismen i KBP kan vara genomförandegraden. Följande fråga ställdes till tjänstemännen: Har det under senare år hänt att projekt, som varit upptagna i KBP för påbörjande det första året, ej har genomförts i enlighet med programmet? 84 % av tjänstemännen svarade ja på denna fråga. Som främsta orsaker till att projekten inte genomförts enligt programmet angavs för flerfamiljshusen kostnader, efterfrågan, plansituationen och markfrågor. För småhusen angavs som klart viktigaste orsak efterfrågan, därefter plansituationen, kostnader och markfrågor. Skillnaden mellan planerat och genomfört bostadsbyggande kan sålunda bero på dels tidsmässigt orealistiska projekt dels på hinder i genomförandet, som inte alltid kunnat förutses vid planeringen.

En faktor som kan bidra till att öka säkerheten i KBP kan vara kopplingen till och avstämningen med annan kommunal planering. Här framgår av undersökningen att behandlingen av KBP i kommunstyrelsen i 61 % samordnas med behandlingen av andra planeringsdokument. Det gäller framförallt GPF (gemensamma planeringsförutsättningar) och KELP (kommunalekonomisk långtidsplanering). Ett problem när det gäller samordning med andra planeringsdokument kan vara att t.ex inlämningstiderna för dessa till statliga myndigheter är spridda över hela året. Att så delvis är fallet bekräftas av att 45 % av de tillfrågade tjänstemännen och 27 % av politikerna anser att redovisningstidpunkten för KBP till länsbostadsnämnden (1 februari) inte är lämplig med hänsyn till kommunens övriga planering. Ca 70 %

av tjänstemännen som är missnöjda med nuvarande tidpunkt skulle i stället vilja avlämna KBP kring 1 mars - 30 april (motsvarande gäller för 46 % av politikerna). Skälen för en annan tidpunkt är bl.a. att KBP-behandlingen därmed skulle kunna samordnas med KELP:en och barnomsorgsplaneringen. Av undersökningen framgår att flertalet kommuner påbörjar arbetet med att upprätta förslag till KBP under perioden augusti - december (augusti - september 23 % samt oktober - december 53 %).

En annan fråga har gällt bostadsstyrelsens resp. länsbostadsnämndens roll i KBP-arbetet. Enligt bostadsstyrelsens föreskrifter bör KBP utgöras av kommunens egen programhandling och bostadsstyrelsens blanketter kan sägas vara ett utdrag ur denna handling. Som underlag för programarbetet finns bostadsstyrelsens föreskrifter samt kommentarer till lag och förordning. Endast för redovisningsblanketterna finns detaljerade anvisningar.

86 % av tjänstemännen ansåg att detta system fungerade. De som ville ha förändringar efterlyste bl.a. exempel på hur andra kommuner arbetar och exempel på andra kommuners programhandlingar. Länsbostadsnämndens roll i KBP-arbetet synes vara av begränsat slag. Sålunda ansåg 79 % av politikerna och 80 % av tjänstemännen att länsbostadsnämnden inte tillfört några synpunkter av betydelse för kommunens bostadsförsörjning utöver nämndens hantering av den statliga låne- och bidragsgivningen.

## 4 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4.1 Inledning

Den offentliga sektorn har expanderat kraftigt under framförallt de senaste årtiondena. Alltfler uppgifter har i samband därmed lagts på kommunal nivå. De berörda verksamheterna kan därigenom utformas med hänsyn till lokala förhållanden och under direkt medverkan av förtroendevalda.

Det är statsmakterna som beslutar om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Statsmakterna har också befogenhet att styra innehållet i verksamheter som handhas av övriga samhällsorgan. Förhållandet mellan statliga och kommunala organ har övervägts vid olika tillfällen. En utgångspunkt har därvid varit att statsmakterna skall ha det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och medborgarnas välfärd. Samtidigt har det gällt att stärka den kommunala självstyrelsen. En strävan från statsmakternas sida har varit och är att öka kommunernas ansvar och handlingsfrihet.

Parallellt med den offentliga sektorns tillväxt har den offentliga samhällsplaneringen byggts ut på central, regional och lokal nivå. Utvecklingen har medfört en rad nya planeringsformer som har sin grund i behovet av att kontrollera och påverka samhällsförändringarna inom olika sektorer. På kommunal nivå har den statliga reformverksamheten givit kommuner och landstingskommuner ansvar för en rad planeringsformer. De nya och utvidgade planeringsformerna har i allt väsentligt tillkommit

under 1960- och 1970-talen.

Stat-kommungruppen skall enligt sina direktiv uppmärksamma de bestämmelser om planläggningskyldighet som finns för olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. Syftet med stat-kommungruppens utredningsarbete är att stärka den kommunala självstyrelsen genom att minska den statliga regleringen. För att åstadkomma eftersträlvade besparingar och förenklingar för kommuner och landstingskommuner har arbetsgruppen getts befogenhet att utarbeta förslag till ändringar i berörda lagar, myndighetsinstruktioner och andra författningar.

Den nuvarande regleringen av den kommunala planeringen utgår inte från någon enhetlig och konsekvent syn på ansvarsfördelningen och samverkansbehovet mellan statliga och kommunala organ. Stat-kommungruppen har därför till ledning för en samlad bedömning av de obligatoriska planeringsformerna inledningsvis ansett det angeläget att ange några allmänna principer för samverkan mellan stat och kommun i planeringsfrågor (avsnitt 4.2). Med utgångspunkt därifrån redovisar stat-kommungruppen därefter i avsnitt 4.3 förslag till förenklingar i den statliga regleringen av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen.

#### 4.2 Allmänna principer för samverkan mellan stat och kommun ifråga om den kommunala planeringen

Statsmakterna har genom lagstiftning reglerat kommunernas och landstingskommunernas skyldigheter för olika verksamheter. Vid bedömningen av hur en reglering skall utformas måste alltid en avvägning ske mellan nationella och lokala intressen. Under senare år har lagstiftningen alltmer fått formen av ramlagstiftning, dvs. lagar som huvudsakligen innehåller mål och riktlinjer.

I flera lagar finns särskilda bestämmelser som ålägger kommunerna och landstingskommunerna att bedriva planeringsverksamhet. Bestämmelserna har redovisats i kapitel 2. Förslag om förändrade

eller nya planeringsformer övervägs för närvarande i flera fall, t.ex. beträffande den fysiska planeringen och planeringen inom civilförsvarsområdet. Samtidigt kan konstateras att särskilda bestämmelser om planering saknas för flera obligatoriska kommunala verksamheter, t.ex. inom utbildningsområdet, brandväsendet och hälso- och miljövården. Den översiktliga och samordnande kommunala planeringen bedrivs i princip i av statsmakterna helt oreglerade former. Detta gäller även den fysiska översiktsplaneringen trots att särskilda bestämmelser finns i byggnadslagstiftningen om generalplanering och regionplanering.

Bestämmelserna om olika kommunala planeringsformer aktualiserar enligt stat-kommungruppens mening frågan om förhållandet mellan sektorsplanering och sektorsövergripande planering på kommunal nivå. Flera av de aktuella planeringsformerna har initierats med hänsyn till statliga sektorsintressen. Därvid har i första hand eftersträvat en hög effektivitet inom sektorn men inte samordning med annan sektorsplanering eller övergripande effektivitet på lokal nivå. Från kommunalt håll anser man att de statliga kraven på sektoriell planering inte sällan är dåligt anpassade till de kommunala planeringsbehoven. I samband därmed har understrukits att det i regel är på den kommunala nivån som resurser och behov inom olika sektorer skall sammanvägas.

En genomgång av den statligt reglerade kommunala planeringen visar att de statliga kraven på kommunal planering i flertalet fall gäller verksamheter med kommunalt huvudmannaskap. I vissa fall berörs verksamheter som inte är kommunala men där kommunala organ svarar för huvuddelen av de samhällseliga planeringsinsatserna, t.ex. beträffande varuförsörjningen. Detta innebär att ansvaret för genomförandefrågor inom de berörda verksamhetsområdena i regel också har lagts på kommunal nivå.

Stat-kommungruppen anser att en huvudlinje i samhällsförvaltningen bör vara att planeringsansvar och genomförandansvar skall ligga på samma organ. Det organ som har genomförandansvaret måste alltid vidta olika aktiviteter för att kunna



styra och påverka verksamheten. Exempel på sådana aktiviteter är målformulering, inventering, analys samt beslut och erfarenhetsåterföring. Dessa aktiviteter utgör sammantaget en planeringsprocess. När det gäller planering av en samhällelig verksamhet krävs i regel politiska ställningstaganden i flera skeden av planeringsprocessen. Den politiska behandlingen innebär också ofta ett behov av att i någon form dokumentera planeringen.

Planering av kommunal verksamhet är alltid primärt ett kommunalt intresse. Huvudprincipen måste därför enligt stat-kommungruppen vara att planeringen av sådan verksamhet skall utgå från kommunala behov och inte från statliga intressen. Statlig reglering av den kommunala planeringen bör således endast förekomma när särskilda skäl finns därtill.

Kommunal planering är en nödvändig förutsättning för de kommunala huvudmännen såsom underlag för beslut inom resp. verksamhetsområde. En grundläggande utgångspunkt är alltså att planeringen i första hand är till för kommunerna själva och inte för staten. Samtidigt finns givetvis betydande statliga intressen av en väl fungerande kommunal planering.

Statsmakterna har som tidigare anförts det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen liksom för medborgarnas välfärd. Från statligt håll finns därför alltid ett behov av information om hur olika samhällssektorer utvecklas. Detta gäller såväl för verksamheter där staten lämnat över ansvaret för den löpande verksamheten till kommunala huvudmän enligt speciallagstiftning som i de fall där kommuner och landstingskommuner frivilligt tagit på sig uppgifter enligt gällande kommunalrättsliga principer.

Kommunal planering är av vikt för statsmakterna inte endast som informationskälla utan även genom att den ofta i sin tur utgör underlag för statlig planeringsverksamhet och för statliga beslut. Detta gäller bl.a. beträffande den statliga regionala verksamheten, t.ex. länsplaneringen resp. stödet till kommersiell

service i glesbygd. I vissa fall är kommunal planering f.n. dessutom kopplad till och förutsättning för statliga resurstillskott till de kommunala huvudmännen. Detta gäller bl.a. inom kollektivtrafikområdet.

Ytterligare ett statligt ansvar är att tillgodose att enskilda intressen tillvaratas i den kommunala verksamheten. Denna typ av statskontroll utlöses i regel på enskilds initiativ genom besvär över ett kommunalt beslut. Besvär kan anföras med stöd av kommunallagstiftningen eller med stöd av specialförfattningar. Det skall i detta sammanhang konstateras att de planer som här är aktuella - med undantag för de planinstrument som finns reglerade i byggnadslagstiftningen - inte har rättsligt bindande verkan för kommunala beslut i enskilda ärenden. Planeringen ger således främst riktlinjer, ramar och allmänna anvisningar för verksamheten ifråga. Bestämmelser som ålägger kommunerna och landstingskommunerna ett planeringsansvar berör i dessa fall avvägningen mellan statliga och kommunala intressen och inte mellan allmänna och enskilda intressen.

Stat-kommungruppen konstaterar att statsmakterna har behov av att styra, påverka och informera sig om utvecklingen av olika kommunala verksamheter. De statliga behoven är bl.a. motiverade av en strävan till en i möjligaste mån likvärdig standard över hela landet för olika angelägna verksamheter. Behoven av styrning varierar från sektor till sektor. Styrmedlen kan vara antingen administrativa i form av regler av olika slag eller ekonomiska i form av t.ex. statsbidrag och ramar för investeringar. Planering är ett medel för styrning och påverkan av olika samhällssektorer. Statliga krav på kommunal planering har bl.a. av detta skäl skrivits in i en rad författningar som reglerar olika verksamhetsområden.

Den statliga regleringen av den kommunala planeringsverksamheten har byggts upp i takt med att problemen aktualiserats. Merparten av de reglerade planeringsformerna tillkom under 1960- och 1970-talen. De statliga reglerna har vuxit fram successivt och har därför inte framkommit som en följd av en

enhetlig syn på ansvarsfördelning och samverkan mellan stat och kommun i planeringsfrågor. Kraven i bestämmelserna när det gäller planeringens utformning, innehåll och handläggning syftar främst till att tillgodose statliga sektoriella intressen och inte kommunala behov.

Mot denna bakgrund är enligt arbetsgruppens mening tiden nu inne att göra en förutsättningslös översyn av statens styrning av den kommunala planeringen. En sådan översyn ingår också i stat-kommungruppens utredningsuppdrag. Det är i första hand på den kommunala nivån som de politiska besluten om bostadsförsörjning, barnomsorg, utbildning m.m. skall genomföras. Som grund för genomförandet måste ligga en kommunal planering som är anpassad till de enskilda kommunernas behov och förutsättningar. Grundläggande är att kraven på samordning, resursanpassning och demokratisk förankring tillgodoses. Kommunerna bör därför i ökad utsträckning ges möjlighet att styra den kommunala planeringen efter egna behov. Stat-kommungruppen anser att principen bör vara att kommunerna själva helt skall få avgöra planeringens utformning, innehåll och handläggning.

De statliga bestämmelserna är f.n. så utformade att de i många fall försvårar för kommunerna att bedriva en sektorsövergripande planering som är anpassad till de kommunala behoven och tillgängliga ekonomiska resurser. En minskad statlig reglering av den sektoriella planeringen skulle därför verksamt kunna bidra till en ökad satsning på kommunal nivåplanering. I nuvarande ekonomiska läge är det både ett kommunalt och ett statligt intresse att åstadkomma en samordnad och ekonomiskt avstämd planering som är väl förankrad i kommunens egna politiska organ.

På den statliga sidan har växt fram nya planeringsformer som innebär en förstärkt nivåplanering. Ett exempel på statlig nivåplanering utgör länsplaneringen. Länsplaneringens huvuduppgift är att samordna olika planeringsformer på länsnivå. Regeringens och riksdagens ställningstaganden under våren 1982 till regionalpolitiken innebär en förstärkning av läns-

planeringens samordnande roll. Statsmakternas krav på kommunal planering har emellertid hittills i hög grad inneburit ett främjande av en sektorisering av den kommunala verksamheten. Det är allmänt omvittnat att behovet av att samordna olika planeringsformer är stort även på kommunal nivå. I konsekvens därmed bör statsmakterna genom olika åtgärder understödja den kommunala nivåplaneringen.

Stat-kommungruppen har i det föregående konstaterat att det är ett samfällt statligt och kommunalt intresse att åstadkomma en samordnad, resursanpassad och demokratiskt förankrad kommunal planering. En ändrad statlig reglering bör därför i första hand tillgodose dessa krav. Detta kan åstadkommas på åtminstone två alternativa vägar. En möjlig väg är att slopa i princip samtliga gällande författningsbestämmelser som reglerar kommunal sektorsplanering och i stället införa en rambestämmelse om en obligatorisk samordnad kommunplanering. En sådan bestämmelse hör naturligen hemma i kommunallagen. Liknande bestämmelser finns i såväl den finska som i den danska kommunallagstiftningen. Svårigheterna med att genomföra en sådan relativt genomgripande förändring av regelsystemet är emellertid uppenbara. Ändringar måste i sådant fall göras i ett flertal lagar med sinsemellan olika utformning och innehåll. Frågan om en eventuell obligatorisk kommunplanering bör därför enligt stat-kommungruppens uppfattning prövas i annat sammanhang och ses på längre sikt.

En alternativ väg för statsmakterna att understödja den kommunala nivåplaneringen är att minska den statliga detaljregleringen av den sektoriella planeringen genom att vidta ändringar främst i berörda förordningar och myndighetsförfattningar. Därmed underlättas framväxten av en frivillig kommunal nivåplanering genom att kommunernas handlingsfrihet ökar. Om en sådan fakultativ kommunplanering inte utvecklas på ett sätt som tillgodoser de statliga intressena kan på sikt frågan om en obligatorisk kommunplanering i så fall prövas.

Stat-kommungruppen menar att starka skäl således talar för att statsmakterna f.n. bör välja alternativet att understödja den

kommunala nivåplaneringen genom minskad statlig detaljreglering av den sektoriella planeringen. Därigenom åstadkommes på kort sikt den rimligaste avvägningen mellan kraven på statlig styrning av samhället i stort och de krav som den kommunala självstyrelsen ställer upp.

Stat-kommungruppen har tidigare betonat att statlig styrning av kommunal sektorsplanering endast bör äga rum när det finns starka skäl för en sådan styrning. Har statsmakterna vid en samlad bedömning funnit att ansvaret för en viss verksamhet bör ankomma på kommunerna finns i regel inte anledning att särskilt reglera i vilka former kommunerna skall planera denna verksamhet. Av samma skäl har under senare år särbestämmelser i olika specialförfattningar om organisation och arbetsformer utmönstrats. Ett skäl att ha särskilda bestämmelser om planering kan vara att statlig styrning behövs i inledningsskedet av en ny verksamhet i syfte att driva fram en kommunal planering. Ett annat motiv för krav på obligatoriska sektorsplaner kan vara att huvudmannaskapet för verksamheten är delat mellan stat och kommun. Mot denna bakgrund kan enligt stat-kommungruppen finnas skäl att planläggningsskyldighet tills vidare bibehålls beträffande sådana väsentliga verksamheter som bostadsförsörjning, länsomfattande trafikförsörjning, energiförsörjning och barnomsorg. I avsnitt 4.3 har arbetsgruppen gjort en sammanfattande bedömning av den nuvarande regleringen av bostadsförsörjningsplaneringen.

Statliga bestämmelser som ålägger kommunerna viss sektorsplanering kan således behövas även fortsättningsvis. Samtidigt vill emellertid stat-kommungruppen ånyo understryka att statliga ålägganden om planläggningsskyldighet bör bygga på principen att planeringens former och innehåll skall vara oreglerade. Genom en sådan ordning kan såväl statsmakternas behov av påverkan som kommunernas behov av handlingsfrihet tillgodoses. Det bör i sammanhanget erinras om att kommunerna redan i dag har full frihet att utforma den övergripande kommunplaneringen efter de lokala behoven. Det är även utifrån denna utgångspunkt

naturligt att kommunerna ges möjlighet att besluta om utformningen och inriktningen av olika sektorsplaner.

Enligt gällande rättsliga principer skall grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer anges i lag (8 kap. 5 § RF). Föreskrifterna om obligatorisk kommunal planering är för flertalet planeringsformer också intagna i de lagar som reglerar resp. verksamhetsområden. Enligt arbetsgruppen skall kommunal planeringsskyldighet givetvis ha lagstöd. För fakultativ kommunal verksamhet bör planeringsskyldighet däremot i princip ej förekomma.

Stat-kommungruppen har ovan framhållit att en allmän bestämmelse om planeringsskyldighet inte behöver innebära att också innehållet i planeringen regleras. Vidare har gruppen understrukit att det är ett samfällt statligt och kommunalt intresse att de kommunala sektorsplanerna samordnas inbördes och stäms av mot tillgängliga resurser. På motsvarande sätt är det väsentligt att planeringen får en bred politisk förankring på kommunal nivå. Samtliga dessa intressen tillgodoses enklast genom att man i samband med en eventuell reglering föreskriver att de aktuella planerna skall antas av fullmäktige. En sådan bestämmelse ingriper i förhållandevis låg grad i den kommunala självstyrelsen samtidigt som den i praktiken innebär ett krav på att planeringen dokumenteras. Därigenom kan också statsmakternas behov av information om den framtida utvecklingen inom det berörda verksamhetsområdet tillgodoses.

Som tidigare konstaterats utgör kommunal planering inte sällan underlag för statliga åtgärder. Detta gäller på såväl central som regional nivå. Det måste därför vara ett betydande statligt intresse att de kommunala planerna för bostadsbyggande, barnomsorg, trafikförsörjning m.m. är ekonomiskt och politiskt förankrade hos de ansvariga kommunala organen samt samordnade inbördes. Endast därigenom kan de utgöra ett fullgott underlag för statliga ställningstaganden. Även detta skäl talar för en ökad handlingsfrihet för de kommunala organen när det gäller

planeringen av den egna verksamheten.

Nu gällande bestämmelser innebär i några fall att en i viss ordning upprättad kommunal plan är förutsättning för statliga resurstillskott, t.ex. i form av statsbidrag. Som tidigare anförts är det naturligt att kommunal planering utgör underlag för statliga åtgärder av olika slag. Däremot talar starka skäl för att slopa detaljerade krav på innehåll, utformning och handläggning av kommunala planer som villkor för statsbidrag. Som skäl därtill kan bl.a. åberopas att de aktuella planerna i första hand måste ses som instrument för kommunala överväganden och att de statliga resurstillskotten endast täcker en mindre del av de totala kostnaderna. Sammantaget är de statliga bidragen dock tillräckligt stora för att det skall finnas behov av statlig kontroll. Behovet av statlig kontroll torde emellertid enligt arbetsgruppen i regel kunna tillgodoses på annat sätt. Minskade statliga krav skulle innebära betydande administrativa förenklingar för såväl statliga som kommunala organ.

En rad statliga myndigheter är berörda av de bestämmelser som styr den kommunala planeringen. Myndigheternas styrning och påverkan av planeringen sker genom föreskrifter, anvisningar, allmänna råd, tillsyn samt fastställelse- och statsbidragsprövning. Efter förslag av stat-kommungruppen har socialstyrelsens fastställelseprövning av landstingskommunernas omsorgsplaner tagits bort fr.o.m. år 1982. De statliga länsmyndigheternas tillsynsuppgifter enligt olika författningar kommer att aktualiseras av gruppen i annat sammanhang. När det gäller statsbidragsprövningen har stat-kommungruppen ovan förordat att fastställd kommunal plan i princip ej bör vara förutsättning för statsbidrag.

Den ökade kommunala handlingsfriheten på planeringsområdet bör enligt stat-kommungruppen i första hand åstadkommas genom minskad statlig detaljreglering. De statliga myndigheternas rätt att ge ut föreskrifter och anvisningar för kommunal planering bör därför i princip tas bort. Detta ligger i linje med

vad som tidigare sagts om att den kommunala planeringen bör utgå från kommunala behov och att planeringen bör vara oreglerad till form och innehåll. I vissa fall tillgodoser myndigheternas bestämmelser om utformningen av olika kommunala sektorsplaner främst statsmakternas behov av information om de aktuella verksamheternas utveckling. Dessa statliga informationsbehov bör inte styra uppläggningsen av en planering som i första hand är till för kommunerna själva. Statens behov av information om kommunal verksamhet bör tillgodoses i former som är mindre ingripande för den kommunala självstyrelsen, t.ex. genom enkäter till de berörda huvudmännen.

Följande allmänna principer bör sammanfattningsvis enligt statkommungruppen vara vägledande för statsmakternas överväganden och förslag beträffande eventuella obligatoriska kommunala planeringsformer.

- o Kommunal planering skall utgå från kommunala mål och behov
- o En samordnad, resursanpassad och politiskt förankrad kommunal planering är av stor betydelse för såväl statliga som kommunala ställningstaganden
- o Statsmakterna och kommunerna bör genom olika åtgärder främja den kommunala nivåplaneringen (kommunplaneringen)
- o Statsmakterna bör i första hand främja den kommunala nivåplaneringen genom minskad reglering av den sektoriella kommunala planeringen
- o Statlig reglering av den sektoriella kommunala planeringen bör endast förekomma om särskilda skäl finns
- o De statliga kraven på kommunal planering som grund för statsbidrag bör ersättas med kontroll i andra former
- o Statens behov av uppgifter om den kommunala planeringen



bör tillgodoses på annat sätt än genom reglerad planeringsverksamhet, t.ex. genom främst enkäter

- o Om obligatorisk kommunal planering förekommer bör den till sin utformning vara oreglerad
- o Eventuell planeringsskyldighet för kommunerna skall ha lagstöd
- o Planeringsskyldighet för kommunerna bör ej förekomma för fakultativ verksamhet
- o En statlig reglering av kommunal planering bör i första hand innebära att eventuella planer skall antas av fullmäktige
- o Statliga myndigheter bör ej ha rätt att ge ut föreskrifter för kommunal planering

#### 4.3 Förenklningar i den statliga regleringen av kommunernas bostadsförsörjningsplanering (KBP)

Kommunernas befogenheter och skyldigheter inom bostadsförsörjningens område regleras i bostadsförsörjningslagen (1947:523). Kommunernas ansvar att upprätta och fastställa bostadsförsörjningsprogram slås fast i 3 § (1978:379). Därav framgår att kommunerna fortlöpande skall upprätta sådana program och att programmet skall antas av kommunfullmäktige.

I förordningen (1978:397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram finns bestämmelser som närmare reglerar programmets innehåll, utformning och handläggning. I förordningen ställs bl.a. upp krav på programmets tidshorisont, att programmet skall innehålla uppgifter om behövt och planerat byggande samt att samråd och samverkan skall ske med berörda organ. Vidare ges bostadsstyrelsen befogenhet att meddela föreskrifter för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen.

Bostadsstyrelsens gällande föreskrifter avser i första hand den obligatoriska rapporteringen av uppgifter ur programmen. Kommunens bostadsförsörjningsprogram skall således redovisas på av styrelsen fastställda blanketter och senast den 1 februari varje år redovisas till länsbostadsnämnden. Föreskrifterna innebär att kommunerna åläggs en relativt omfattande redovisningsskyldighet.

Riksrevisionsverket (se avsnitt 3.1) framhåller i sin revisionsrapport om bostadsverket och de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen att kommunerna är ålagda att upprätta ett handlingsprogram som skall användas som ett planeringsinstrument för kommunernas egna behov. Dessutom skall kommunen till staten redovisa vissa uppgifter på blanketter som i huvudsak är avsedda att fungera som ett rapporteringsinstrument utformat efter statens behov. RRV ifrågasätter vidare om inte utformningen av redovisningssystemet med tiden kommit att motverka det övergripande syftet med programverksamheten, nämligen att främja tillskapandet av lokala kommunala handlingsprogram för bostadsförsörjningen. RRV anför också att användningen av programredovisningen på central statlig nivå inte står i proportion till det arbete som läggs ned på att sammanställa och redovisa materialet samt att programmen i praktiken endast i mycket begränsad utsträckning kommer till användning i den regionala planeringen.

RRV föreslår att bostadsstyrelsen utvärderar programmets värde som instrument för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Vidare bör bostadsstyrelsen enligt RRV antingen använda och följa upp planeringsresultaten bättre eller ersätta det omfattande och heltäckande uppgiftsinsamlandet med ett enklare förfarande. RRV anser också att bostadsstyrelsen i större utsträckning bör främja den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen genom metodutveckling och rådgivning till kommunerna.

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) (se avsnitt 3.2) drar vissa slutsatser om den statliga styrningen av kommunernas bostads-

försörjningsplanering. En slutsats är att det av statsmakterna angivna syftet med KBP sällan svarar mot verklig nytta och användning. En annan att det är stor skillnad mellan program och verklighet. Andra slutsatser är att statsmakternas styrning genom krav på detaljerad redovisning och viss inlämningstidpunkt försvårar en integrering av bostadsbyggnadsplaneringen i den övriga kommunala planeringen. I sin rapport om de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen gör KPP-projektet bedömningen att det borde finnas enklare och minst lika pålitliga sätt för de centrala myndigheterna att få underlag för de bedömningar som de behöver göra.

I den tidigare refererade doktorsavhandlingen om kommunerna och bostadsförsörjningen (se avsnitt 3.3) konstateras att kommunerna tillmäter bostadsbyggnadsplaneringen stor vikt. Av undersökningsresultaten framgår också att kommunernas bostadsbyggnadsplanering ofta uteslutande består i upprättandet av det obligatoriska bostadsförsörjningsprogrammet. I avhandlingen dras slutsatsen att den av statsmakterna eftersträlvade uniformiteten kan leda till att hela planeringsarbetet blir för stereotyp. Det kan därigenom finnas en risk att intresset för strategiskt viktiga åtgärder kommer i bakgrunden. Resultaten tyder emellertid också på att programmen väl har fyllt sitt ursprungliga syfte att ge bättre samordning av olika erforderliga åtgärder i samband med bostadsbyggandet.

De preliminära resultaten från den pågående undersökningen om kommunal bostadspolitik (se avsnitt 3.4) bekräftar bostadsförsörjningsplaneringens betydelsefulla roll i den kommunala planeringen. Av enkätundersökningen, vari samtliga kommuner ingår, framgår bl.a. att en stor majoritet av såväl förtroendevalda som tjänstemän anser att om kommunerna inte skulle vara skyldiga att upprätta bostadsförsörjningsprogram man ändå skulle göra en motsvarande planering. Undersökningen visar också att samordningen med andra planeringsdokument kan försvåras av att t.ex. inlämningstiderna för dessa till statliga myndigheter är spridda över hela året. En majoritet av de tillfrågade anser att programmen i stort avspeglar det verkliga

behovet av bostäder i kommunerna. Samtidigt framkommer emellertid att tidsmässigt orealistiska projekt inte sällan tas upp i programmen. I de flesta fall blir bl.a. därför programmen något för optimistiska.

En sammanfattande bedömning av hittillsvarande erfarenheter ger enligt stat-kommungruppens mening vid handen att en väl utvecklad bostadsförsörjningsplanering är av central betydelse för såväl stat som kommun. Det statliga kravet på kommunal bostadsplanering har i hög grad främjat den kommunala bostadsförsörjningsverksamheten. Bostadsbyggnadsprogrammen utgjorde under lång tid en betydelsefull grund för statsmakternas fördelning på län och kommuner av ramar för bostadsbyggandet. Syftet var att få en jämn och hög produktionsnivå. Denna uppgift för programmen har emellertid gradvis minskat under 1970-talet och har f.n. helt upphört.

Ett annat grundläggande motiv till de statliga åläggandena om kommunal bostadsbyggnadsplanering var att få till stånd en vidgad samordning med annan verksamhet för att därigenom åstadkomma en bra boendeservice. Som ovan redovisats har de obligatoriska bostadsförsörjningsprogrammen väl fyllt detta syfte och således medverkat till att driva fram en vidgad kommunal planering av bostadsförsörjningen. Detta motiv för den statliga styrningen av kommunernas planering, dvs. att initiera kommunala insatser, har emellertid inte samma tyngd i dag som när programmen infördes.

Stat-kommungruppen konstaterar att de nuvarande bostadsförsörjningsprogrammen är i allt väsentligt kommunala planeringsinstrument. Detta ströks också kraftigt under av föredragande departementschefen i prop. 1977/78:93 i samband med att riksdagen senast tog ställning till ansvarsfördelningen på bostadsförsörjningsområdet. Programmen är således i första hand till för kommunerna själva och inte för staten. Programmen utgör för statsmakterna i dag främst en allmän informationskälla som underlag för olika övergripande bostadspolitiska beslut.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom bostadsförsörjningens område innebär att kommunerna har ansvaret för planering och genomförande medan staten i huvudsak står för de finansiella insatser som behövs för att garantera bostadsbyggandet. Mot denna bakgrund menar stat-kommungruppen att en lämplig avvägning mellan statliga och kommunala intressen är att bostadsförsörjningsplaneringen även fortsättningsvis bör vara en obligatorisk kommunal planeringsform. Det är också lämpligt att bostadsförsörjningsprogrammen antas av fullmäktige. Därigenom blir programmen förankrade i kommunens beslutande organ. Av motiv som närmare utvecklats i avsnitt 4.2 finns däremot enligt stat-kommungruppen starka skäl att göra en översyn av den statliga detaljstyrningen av programmets innehåll och utformning.

I bostadsförsörjningslagen (1947:523) sägs (3 §) att kommunen fortlöpande skall upprätta bostadsförsörjningsprogram, att programmen skall antas av kommunfullmäktige och att programmen skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer samt tillställas myndigheten. Med hänvisning till vad stat-kommungruppen ovan anfört om avvägningen mellan statliga och kommunala intressen innebär dessa bestämmelser enligt gruppens mening en fullt tillräcklig och rimlig statlig reglering av kommunernas planering av bostadsförsörjningen. Bestämmelserna i den särskilda förordningen (1978:397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram tillgodoser däremot i allt väsentligt endast statliga informationsbehov. Stat-kommungruppen har i avsnitt 4.2 anfört att statsmakternas behov av information bör tillgodoses i andra former än genom åläggande till kommunerna att bedriva planeringsverksamhet. Gruppen föreslår därför att en översyn av förordningen bör göras med utgångspunkt från de principer som angivits i avsnitt 4.2. I samband därmed bör övervägas om förordningen i sin helhet kan undvaras.

I förordningen (1978:397) har bostadsstyrelsen givits rätt att ge föreskrifter om kommunala bostadsförsörjningsprogram.

Stat-kommungruppen föreslår att denna förskriftsrätt tas bort i samband med den ovan förordade prövningen av förordningen. Bostadsstyrelsens roll bör i stället vara att främja den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen genom metodutveckling och allmän rådgivning till kommunerna. Detta överensstämmer väl med vad som anförs i prop. 1977/78:93. Den nuvarande ordningen innebär i praktiken att kommunfullmäktige vid sitt beslut om kommunens handlingsprogram för bostadsbyggandet har att ta ställning till en redovisning vars syfte är att ge staten information. Detta är ett mindre lämpligt förfarande. Uppgifter om kommunernas behövliga och planerade bostadsbyggande bör som tidigare anförts i stället kunna infordras på annat sätt, t.ex. genom ett enkätförfarande.

Stat-kommungruppen vill erinra om att regeringen den 23 april 1981 utfärdat förordningen (1981:305) om översyn av statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och råd (den s.k. översynsförordningen). Förordningen gäller regler som särskilt riktar sig till kommuner och landstingskommuner. Förordningen innebär att myndigheterna skall göra en total genomgång av sådana regler. Vid översynen skall myndigheterna samråda med stat-kommungruppen. Utgångspunkten för arbetet är att den kommunala självstyrelsen skall stärkas genom att statlig normgivning som riktar sig till kommuner och landstingskommuner begränsas. Stat-kommungruppen konstaterar för sin del att bostadsstyrelsens föreskrifter om kommunala bostadsförsörjningsprogram liksom skriften "Kommunala bostadsförsörjningsprogram" omfattas av översynsförordningens bestämmelser. Stat-kommungruppen förutsätter därför att bostadsstyrelsen - utan att avvakta ändringar i överordnade författningar - genomför en översyn av föreskrifterna om kommunala bostadsförsörjningsprogram och kommentarerna till dessa. Arbetet bör bedrivas i samråd med förutom stat-kommungruppen även Svenska kommunförbundet.

Som sammafattande slutsats kan anföras att den ordning som här förespråkas för den statliga styrningen av kommunernas

bostadsförsörjningsplanering i princip överensstämmer med vad som idag gäller för den kommunala energiplaneringen. De huvudsakliga inslagen i arbetsfördelningen mellan stat och kommun skulle således bli:

- o Lagfäst kommunal skyldighet att upprätta bostadsförsörjningsprogram
- o Planeringen skall i princip vara oreglerad till form och innehåll
- o Bostadsstyrelsen skall ha befogenhet att utge allmänna råd för kommunernas bostadsförsörjningsplanering
- o Statens informationsbehov skall tillgodoses på annat sätt än genom reglerad planeringsverksamhet, t.ex. genom främst enkäter

# Kommittédirektiv



Dir 1980:39

## Statliga myndigheters tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet

Dir 1980:39

Beslut vid regeringssammanträde 1980-04-24

Departementschefen, statsrådet Boo, anför.

Ett utmärkande drag för samhällsförvaltningens omvandling under efterkrigstiden är att beslutsbefogenheter har decentraliserats till kommuner och landstingskommuner. När ökade samhällsåtaganden behövts för att lösa gemensamma frågor har i stor utsträckning de kommunala och landstingskommunala organens ansvar vidgats. Många väsentliga samhällsuppgifter sköts i nära kontakt med kommuninnevånarna och under medverkan av många förtroendevalda. Kommunerna och landstingskommunerna har enligt min mening de bästa förutsättningarna att bedöma vilka åtgärder som behövs för att tillgodose medborgarnas behov av samhällsservice på lokal nivå. En ökad kommunal självstyrelse är mot den bakgrunden ett viktigt led i arbetet på att fördjupa demokratin.

Den kommunala självstyrelsens roll i samhällsarbetet är inte en gång för alla given. Under de senaste decennierna har stora förändringar inträffat. Antalet kommuner har genom indelningsreformer minskat från 2 498 till 279. Den kommunala verksamheten har byggts ut och tar i dag i anspråk nära en fjärdedel av bruttonationalprodukten. För att klara de ökade uppgifterna har antalet anställda ökat så att var femte yrkesverksam har en kommun eller landstingskommun som arbetsgivare. Planeringsfrågorna och medborgarnas möjligheter till inflytande över samhällsbesluten har fått ökad betydelse.

Ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan har övervägts vid skilda tillfällen. Statsmakterna har därvid successivt vidtagit förändringar för att öka den kommunala självstyrelsen. Kommunallagsreformen år 1977 (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148) karaktäriseras av att kommunerna och landstingskommunerna ges stor frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Samma syfte ligger bakom de ändringar som gjorts i ett 25-tal olika specialförfattningar (prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148) för att skapa större enhetlighet och enkelhet i den specialreglerade nämndorganisationen. På det ekonomiska



området har betydande begränsningar genomförts i den statliga detaljregleringen. Skatteutjämningsystemet byggs ut kraftigt samtidigt som ett antal specialdestinerade statsbidrag avvecklas (prop. 1978/79:95, FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335 och prop. 1979/80:90, FiU 1979/80:25). Vidare har underställningen av kommunala beslut om lån och borgen slopats (prop. 1978/79:53, KU 1978/79:26, rskr 1978/79:220). Reformarbetet inom väsentliga kommunala verksamhetsområden, t. ex. skolväsendet, bebyggelseplaneringen samt hälso- och sjukvården, är också inriktat på att öka kommunernas och landstingskommunernas ansvar och handlingsfrihet. Vidare har regeringen ansett det angeläget att en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner görs. En särskild utredning tillsattes därför år 1977 om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna (statskontrollkommittén). I sitt slutbetänkande (SOU 1980:10) Ökad kommunal självstyrelse lägger kommittén fram en rad förslag för att minska den statliga detaljregleringen av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Betänkandet remissbehandlas f. n.

Under senare år har de statliga myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd uppmärksamrats i olika sammanhang. I syfte att begränsa de statliga myndigheternas möjligheter att meddela kostnadshöjande föreskrifter m. m. utfärdades kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (omtryckt 1977:629) – den s. k. begränsningskungörelsen. I samband med regeringens överläggningar med representanter för kommunförbunden om den kommunala ekonomin skärptes bestämmelserna år 1977. Enligt begränsningskungörelsen får de statliga myndigheterna inte, utan att underställa regeringen frågan, ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den av föreskrifterna m. m. berörda verksamheten. Till grund för myndighetens prövning av om en fråga bör underställas regeringen skall myndigheten utreda förslaget kostnadsmässiga konsekvenser samt höra företrädare för den som kan tänkas slutligt få bära ökade kostnader för ändrade normer. Vad som nu har sagts gäller dock inte om regeringen förordnar annat för särskilt fall eller på särskild framställning meddelar undantag för visst verksamhetsområde. Det gäller inte heller om kostnadsökningarna förutses komma att slutligt i sin helhet falla på kommuner eller landstingskommuner och företrädare för dessa inte har påkallat att frågan underställs regeringen.

De statliga myndigheterna skall vidare enligt kungörelsen bedriva sin verksamhet på sådant sätt att kostnadshöjande effekter begränsas även när myndigheterna utövar tillsyns- eller inspektionsverksamhet eller utarbetar information som ges i form av riktlinjer, rekommendationer eller liknande. De statliga myndigheterna har också i de årliga anvisningarna för myndig-

heternas anslagsframställningar ålagts att redovisa vilka nya eller ändrade föreskrifter som planeras för de närmaste budgetåren.

Riksrevisionsverket (RRV) har enligt sin instruktion att följa myndigheternas tillämpning av begränsningskungörelsen. RRV har därvid funnit att kungörelsen inte efterlevs på ett tillfredsställande sätt. Av de ingående undersökningar av vissa myndigheters normverksamhet som gjordes under åren 1974-1977 framgick att ett stort antal föreskrifter, anvisningar och råd hade utfärdats. Underlaget för dessa föreskrifter m. m. var enligt RRV ofullständigt dokumenterat, vilket försvårade kontrollen av begränsningskungörelsens tillämpning. Vid undersökningarna har flera exempel framkommit på kostnadshöjande normer, som borde ha underställts regeringens prövning. Att detta inte skett uppges bero på svårigheter att tolka begränsningskungörelsen. Några tecken på en förbättrad efterlevnad har RRV inte kunnat märka under åren 1978 och 1979. Många myndigheter försöker enligt RRV alltjämt att på olika sätt kringgå kungörelsen genom att exempelvis hävda att de kostnadsökningar som en viss norm medför är en direkt följd av riksdags- eller regeringsbeslut, att normen endast innebär en anpassning till praxis, att berörda parter godkänt normen eller att denna endast är att betrakta som information. Det står således klart att begränsningskungörelsen inte har fått avsedd effekt. Dessutom tar den sikte endast på nya eller ändrade föreskrifter. Statskontrollkommittén föreslår i sitt betänkande att det i kungörelsen anges att även statskontrollaspekterna skall beaktas vid bedömningen av om nya eller ändrade föreskrifter m. m. skall få utfärdas.

Frågor om de statliga myndigheternas verksamhet har också tagits upp från kommunal självstyrelsesynpunkt. Regeringen beslutade sålunda den 26 oktober 1978, efter förslag från statskontrollkommittén, att uppdra åt vissa centrala statliga myndigheter att till kommundepartementet redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att öka den kommunala handlingsfriheten. Statskontrollkommittén redovisar i sitt slutbetänkande myndigheternas svar. Kommittén föreslår att de statliga myndigheterna genom en särskild förordning åläggs att se över sina föreskrifter m. m. i samråd med företrädare för kommuner och landstingskommuner. Översynen skall pågå fram till den 1 juli 1983 och vara inriktad på att ta bort sådan statlig tillsyn eller detaljkontroll över kommuner och landstingskommuner som inte längre kan anses nödvändig.

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse den 21 mars 1980 till regeringen framhållit det angelägna i att regeringen snarast vidtar åtgärder för att säkerställa att de statliga myndigheternas kontroll, tillsyn och rådgivning anpassas till de krav på stark begränsning av den kommunala verksamhetens utveckling som ställs från samhällsekonomiska utgångspunkter. Förbundet anser att de statliga myndigheternas föreskrifter i många fall

försvårar kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att anpassa verksamheten till det begränsade samhällsekonomiska utrymmet.

Frågor om översyn och omprövning av den offentliga sektorn har nyligen behandlats av förvaltningsutredningen i betänkandet (SOU 1979:61) Förnyelse genom omprövning. Omprövning av tidigare gjorda åtaganden och befintliga verksamheter bör enligt utredningen bli ett viktigt inslag i ansträngningarna att förnya den offentliga sektorn och därmed öka den samlade välfärden. Enligt utredningen bör ett systematiskt arbete (s. k. översyner) bedrivas för att få fram underlag som gör det möjligt att ompröva gjorda åtaganden och befintliga verksamheter. I prop. 1979/80:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1980/81, m. m. (kompletteringsproposition) betonas det angelägna i att ökade ansträngningar görs för att få till stånd ett aktivt omprövningsarbete.

I kompletteringspropositionen förordar chefen för budgetdepartementet att kraftfulla åtgärder vidtas för att dämpa den kommunala expansionstakten för de närmaste åren. Enligt min mening spelar de krav på viss standard o. d. som ofta ställs upp genom de statliga myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd en betydelsefull roll i detta sammanhang. Frågan har övervägts av statskontrollkommittén som lagt fram förslag till generella åtgärder. I kommitténs uppdrag har däremot inte ingått att utarbeta konkreta förslag till ändringar i myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd. I likhet med Svenska kommunförbundet anser jag att även sådana ändringar nu bör övervägas. Det finns enligt min mening starka skäl för att göra en skyndsam översyn av myndigheternas normgivningsverksamhet. Efter samråd med chefen för budgetdepartementet föreslår jag att en särskild arbetsgrupp tillkallas för uppgiften. Arbetsgruppen ser jag som en naturlig fortsättning på den utredningsverksamhet som hittills bedrivits inom kommundepartementet och statskontrollkommittén. En väsentlig ändring av verksamhetens inriktning sker dock genom att den statliga tillsynens ekonomiska konsekvenser nu skjuts i förgrunden.

Syftet med utredningsarbetet är att den kommunala självstyrelsen skall stärkas och att sådan statlig normgivning och annan tillsynsverksamhet som medför ökade kostnader för kommuner och landstingskommuner skall begränsas. Arbetsgruppen bör därvid också sträva efter att minska krångel och ta bort onödig byråkrati. Förutom ändringar i föreskrifter m. m. bör arbetsgruppen pröva behovet av och formerna för de statliga myndigheternas allmänna tillsyn över kommuner och landstingskommuner, dvs. sådan tillsyn som sker genom inspektionsverksamhet e. d. Arbetsgruppen bör i detta sammanhang också uppmärksamma de bestämmelser om planläggningskyldighet som finns för olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. Arbetsgruppen bör utarbeta förslag till ändringar i berörda lagar, myndighetsinstruktioner och andra författningar. Med hänsyn till

bl. a. statskontrollkommitténs undersökningar torde det bara i särskilda fall finnas anledning för arbetsgruppen att överväga ändringar i fråga om sådan tillsyn som sker genom besvärs- och underställningsförfaranden. Arbetsgruppen bör redovisa sina förslag successivt.

I syfte att minska kommunernas och landstingskommunernas kostnader bör arbetsgruppen särskilt överväga om det är nödvändigt att till alla delar behålla de krav på viss standard som ställs upp i de statliga myndigheternas nuvarande föreskrifter m. m. för olika kommunala och landstingskommunala verksamheter. Arbetsgruppen bör också i samråd med RRV överväga om det finns anledning att ändra begränsningskungörelsen i syfte att förbättra efterlevnaden och så långt möjligt hindra de statliga myndigheterna att utfärda kostnadshöjande föreskrifter. Arbetsgruppen bör vidare ta till vara och bearbeta de förslag till besparingar i den kommunala verksamheten vad avser den statliga normgivningen som blir resultatet av den besparingskatalog som förordas i kompletteringspropositionen.

Som grund för sina ställningstaganden bör arbetsgruppen kartlägga hur myndigheterna i praktiken utnyttjar tillsyns- och kontrollbefogenheter gentemot kommunala och landstingskommunala organ. Dessa undersökningar bör också omfatta de statliga länsmyndigheterna. Genom studierna bör arbetsgruppen försöka belysa vilka konsekvenser som myndigheternas tillsynsverksamhet av skilda slag har för den kommunala verksamheten från såväl kostnads- som självstyrelsesynpunkt. Det är angeläget att arbetsgruppen därvid utnyttjar de undersökningar som har gjorts av statskontrollkommittén och i andra sammanhang.

Förhållandet mellan statliga och kommunala organ måste präglas av samverkan i olika former. Detta är enligt min mening en förutsättning för att gemensamma samhällsliga mål skall kunna uppnås. Vid bedömningen av myndigheternas tillsyns- och kontrollverksamhet är det därför angeläget att arbetsgruppen gör en avvägning mellan olika intressen. Önskemålet om ökat lokalt inflytande måste väga tungt. Samtidigt måste kraven på samordning, lika tillgång till samhällsservice och rättssäkerhet beaktas.

En väsentlig utgångspunkt för arbetsgruppens översyn bör vara att kommunernas och landstingskommunernas kunskap och erfarenhet tas till vara. Kommunerna och landstingskommunerna bör beredas möjlighet att framföra synpunkter och önskemål om förenklingar. De behov av ändringar som därvid anges kan utgöra underlag för en prioritering av utredningsarbetet. I första hand bör arbetsgruppen överväga ändringar på sådana områden där lättnader i den statliga detaljkontrollen framstår som särskilt angelägna.

En aktiv medverkan från de statliga myndigheternas sida är också en avgörande förutsättning för att den föreslagna översynen skall leda fram till resultat. Jag har inhämtat att chefen för budgetdepartementet ämnar föreslå

att begränsningskungörelsen ändras så att myndigheterna blir skyldiga att samråda med arbetsgruppen innan de utfärdar nya eller ändrade föreskrifter m. m. som direkt rör kommunal eller landstingskommunal verksamhet. Arbetsgruppen bör direkt hos resp. myndighet föreslå sådana åtgärder som myndigheten har befogenhet att själv vidta. Om enighet inte kan uppnås om t. ex. utformningen av en ny föreskrift eller ändring av en gällande föreskrift, bör arbetsgruppen anmäla frågan för regeringen.

Arbetsgruppen bör vara knuten direkt till regeringskansliet. Utredningsarbetet bör bedrivas i nära samarbete med bl. a. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Samråd bör ske med kommittéer och särskilda utredare vars uppdrag rör verksamhetsområden som arbetsgruppen behandlar. Utredningsarbetet bör pågå till den 30 juni 1983, varefter resultaten av arbetet bör utvärderas. Arbetsgruppen bör senast den 30 september varje år lämna regeringen en rapport över sin verksamhet under det föregående budgetåret.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en arbetsgrupp med högst sju ledamöter för att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet.

att utse en av ledamöterna att vara ordförande.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde i arbetsgruppen.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta femtonde huvudtitelns kommittéanslag.

---

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

## SAMMANSTÄLLNING AV OBLIGATORISKA KOMMUNALA PLANERINGSFORMER

I sammanställningen har tagits upp planeringsformer som är föreskrivna i lag (L) eller förordning (F).

Med sektorsplanering menas en vertikalt inriktad planering där planeringen sker med hänsyn till ett visst sektorsintresse. Med nivåplanering förstås en horisontellt inriktad planering som avser att samordna olika sektorsintressen på en viss nivå i organisationen.

Som startår anges det år då planeringsformen första gången blev en författningens skyldighet.

I några fall är en upprättad kommunal plan förutsättning för statliga resurstillskott, t.ex. i form av statsbidrag. När det gäller barnomsorgen bör noteras att antagen kommunal plan är förutsättning för statsbidrag endast i de fall annan än kommunen bedriver verksamheten. Systemet med fastställda ramar för det statligt belånade bostadsbyggandet har slopats tills vidare.

Under "anmärkning" har redovisats de fall då inte samtliga huvudmän påverkas, de fall då plan för att bli gällande skall fastställas av statlig myndighet samt de fall då fastställd plan har rättsverkningar.

Obliigatoriska planeringsformer (juni 1982)	Planeringsansvarig	Författningsgrund	Planeringsform	Planeringshorisont	Startår	Underlag för resurstillskott till huvudman	Berörd statlig myndighet	Myndighetsstyring genom
Varuförsörjningsplanering	Kommun	1979:638 (F)	Sektor		1973	Förutsättning för statsbidrag	Konsumentverket Länsstyrelsen	Föreskrifter Statsbidragsprövning
Bostadsförsörjningsplanering	Kommun	1947:523 (L) 1978:597 (F)	Sektor	5 år	1947	Låne-ramar	Bostadsverket	Föreskrifter Bostadslåneprövning
Länsomfattande trafikförsörjningsplanering	Länshuvudman	1978:438 (L) 1978:443 (F)	Sektor		1978	Förutsättning för statsbidrag	Transportrådet Länsstyrelsen	Föreskrifter Statsbidragsprövning
Lokal trafikförsörjningsplanering	Kommun	1973:639 (F) 1978:443 (F) 1978:446 (F) 1978:447 (F)	Sektor		1973	Förutsättning för statsbidrag	Transportrådet Länsstyrelsen	Föreskrifter Statsbidragsprövning
Kommunal energiplanering	Kommun	1977:439 (L) 1977:440 (F)	Sektor		1977	Nej	Statens industri- verk	Allmänna råd
Barnomsorgsplanering	Kommun	1980:620 (L) 1981:750 (F)	Sektor	5 år	1975	Nej	Socialstyrelsen Länsstyrelsen	Allmänna råd Tillsyn
Skyddsrumspanering	Kommun	1960:74 (L) 1979:90 (F)	Sektor		1976	Nej	Civilt försvarsst Länsstyrelsen	Föreskrifter, anvisningar Tillsyn
Onsorsplanering	Landstingskommun	1967:940 (L) 1968:146 (F)	Sektor	5 år	1967	Nej	Socialstyrelsen o Skolöverstyrelsen	Fastställelseprövning (SÖ) Tillsyn
Sjukvårdsplanering	Landstingskommun	1962:242 (L) 1972:676 (F)	Sektor			Nej	Socialstyrelsen	Tillsyn
Kommunalekonomisk planering	Kommun Landstingskommun	1977:179 (L)	Nivå	1 år		Nej		
Fysisk planering	Kommun	1947:385 (L)	Nivå		1947	Nej	Statens planverk Länsstyrelsen	Råd o vägledning Fastställelseprövning
Kommunal beredskapsplanläggning	Kommun Landstingskommun	1964:63 (L)	Nivå		1964	Förutsättning för statsbidrag	Riksnämnden för kommunal beredskap Länsstyrelsen	Anvisningar Tillsyn

## Anmärkning

	Obligatoriska planeringsformer (juni 1982)
	Varuförsörjningsplanering
	Bostadsförsörjningsplanering
I de fall länshuvudman tagit på sig ansvaret för skär- gårdstrafik och fjällflyg är även förordningarna (1978:446 och 447) tillämpliga.	Länsomfattande trafikförsörjningsplanering
Endast de kommuner påverkas där länshuvudman ej tagit på sig ansvaret för resp. trafikslag.	Lokal trafikförsörjningsplanering
	Kommunal energiplanering
	Barnomsorgsplanering
Plan skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen. Endast de kommuner påverkas som är s k skyddsrumsorter.	Skyddsrumplanering
Plan skall för att bli gällande fastställas av skolöverstyrelsen i den del som avser särskolan.	Omsorgsplanering
	Sjukvårdsplanering
Årsbudget fastställs av fullmäktige. Fastställd årsbudget har rättsverknningar.	Kommunalekonomisk planering
Plan skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen eller regeringen. Fastställd plan har rättsverknningar.	Fysisk planering
	Kommunal beredskapsplanläggning





# Bostadsstyrelsens författningssamling

---



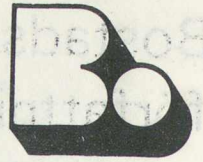
**BOFS 1981:48**  
**KBP 3**

Utkom från trycket  
29 juli 1981

## **Förordningen (1978:397)** **om kommunala bostadsförsörjningspro-** **gram**

Nytryck juli 1981

# Bostadsstyrelsens författningssamling



## Bostadsstyrelsens föreskrifter till förordningen (1978:397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram;

**BOFS 1981:48  
KBP 3**

utfärdade den 30 juni 1980.

Utkom från trycket  
29 juli 1981

Bostadsstyrelsen utfärdar härmed föreskrifter till *förordningen* (1978:397) om *kommunala bostadsförsörjningsprogram*.

Förordningen har trätt i kraft den 1 januari 1979.

Förordningen återges i indraget skick. Därefter följer styrelsens föreskrifter. Ändringar i förhållande till förra årets utgåva är markerade.

**1 §** Kommun skall varje år för de fem närmast följande kalenderåren upprätta bostadsförsörjningsprogram som avses i 3 § lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m.

**3 §** bostadsförsörjningslagen (1947:523) har följande lydelse (ändrad 1978:379).

”Kommun skall fortlöpande upprätta bostadsförsörjningsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förberedes och genomföres på ett ändamålsenligt sätt.

Bostadsförsörjningsprogram skall antagas av kommunfullmäktige.

Bostadsförsörjningsprogram skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer och tillställas myndigheten”.

**2 §** I bostadsförsörjningsprogram skall anges omfattning och inriktning av ny- och ombyggnad av bostäder och sådana lokaler som tillgodoser servicebehov i bostadsområden. I den omfattning kommunen finner lämpligt anges även andra åtgärder som behövs för att främja bostadsförsörjningen.

**3 §** Bostadsförsörjningsprogrammet skall innehålla uppgifter om behovet av åtgärder som avses i 2 §, förutsättningarna för att genomföra dem och planeringen av genomförandet.

**4 §** Kommuner som ingår i ett område, vilket kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, skall samverka och samråda med varandra när bostadsförsörjningsprogram upprättas.

När kommun upprättar bostadsförsörjningsprogram skall den samråda med länsbostadsnämnden och om det behövs med annan länsmyndighet.

**5 §** Länsbostadsnämnden skall inhämta länsstyrelsens yttrande över bostadsförsörjningsprogrammet. Nämnden skall därefter med eget yttrande över programmet överlämna detta till bostadsstyrelsen.

**BOFS:48**  
**KBP 3**

Nämnden skall vidare på grundval av programmet lämna övriga länsmyndigheter de uppgifter som kan behövas för myndigheternas verksamhet.

6 § Föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas av bostadsstyrelsen.

**Föreskrifter**

Arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet bör inriktas på att ge en samlad bedömning av hushållsutvecklingen, bostadsmarknaden och förhållandena i olika bostadsområden. I vissa avseenden bör utredningar och underlagsmaterial avse en längre tidsperiod än fem år.

Kommunens bostadsförsörjningsprogram samt särskilt sammanställda uppgifter på blanketter, som fastställs av styrelsen, skall senast den 1 februari varje år redovisas i tre exemplar till länsbostadsnämnden. I redovisningen skall ingå en karta, där de bostadsområden i vilka ny- eller ombyggnad planeras under programperioden finns angivna.

Blanketterna fogas härvid som bilagor och i förminskat skick.

I blanketterna skall lämnas uppgifter om dels bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet dels planerade åtgärder för bostadsförsörjningen.

Omfattning och inriktning av planerad nybyggnad och ombyggnad av bostäder skall anges i antal lägenheter med fördelning efter hustyp, lägenhetsstorlek och upplåtelseform. Vidare anges för nybyggnad av bostäder om de planeras bli finansierade med statliga bostadslån. Nybyggnad av lokaler som planeras bli finansierade med statliga bostadslån eller med lån enligt kungörelsen (1973:400, senast ändrad 1980:336) om statligt stöd till allmänna samlingslokaler redovisas i m<sup>2</sup> ungefärlig bruttoarea.

För varje nybyggnadsprojekt skall redovisas planerat system för värmeförsörjning.

Kommentarer m m i anslutning till föreskrifterna lämnas i skriften "Kommunala bostadsförsörjningsprogram 1980-84".

Föreskrifterna träder i kraft fjorton dagar efter det att de utkommit av trycket.

BENGT JOHANSSON

Karl-Gustav Palmér  
(Planeringsbyrå)

## BOSTADSSTYRELSEN

## BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPROGRAM 1982 · 1986

Kommun .....

Bostadsförsörjningsprogrammet har antagits av kommunfullmäktige den ..... Programmet och en sammanställning av vissa uppgifter i programmet på särskilda blanketter samt övrigt material överlämnas härmed.

Kontaktman i kommunen ..... telefonnr .....

Redovisningsblankett 1

BOSTADSBYGGNADSBEHOV

Bedömningen bygger på

 FoB 75 Fo B 80

## I Folkmängd och hushåll

		1975	1980	1985	1990
Antal invånare	A				
Antal hushåll	B				
Invånare per hushåll	C				

## II Förändringar i 1975 års lägenhetsbestånd

Antal lägenheter	Lägenhetsbestånd 1975	Därav kvarstående lägenheter		
		1980	1985	1990

## III Behövligt tillskott av lägenheter 1976-1990 på grund av förändring av antalet hushåll och avgång av lägenheter

		1976-1980	1981-1985	1986-1990	1976-1990
Förändring av antalet hushåll	A				
Avgång av lägenheter	B				
Totalt behövligt tillskott	C				

## IV Behövligt påbörjande 1982 · 1986

		Antal lägenheter	
Behövligt tillskott (färdigställda) 1976-1990	A		
Avgår: Lägenheter färdigställda 1976-1981	B	-	
Lägenheter under uppförande 1982-01-01	C	-	
Behövligt tillskott: 1983 · 1990 (8 år)	D		
Behövligt tillskott 1983 · 1987 ( 5 år)	E		
Avgår: lanspråktagande av outnyttjade lägenheter	F	-	
Förändring av fritidshus till permanentbostäder	G	-	
Tillkommer: Lägenheter som behövs för att öka rörligheten på bostadsmarknaden	H	+	
Behövligt påbörjande 1982 · 1986	I	Totalt	
	K	I genom- snitt per år	

## BOSTADSSTYRELSEN

## BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPROGRAM 1982 · 1986

Redovisningsblankett 2

PLANERAT PÅBÖRJANDE  
Antal lägenheter

Kommun \_\_\_\_\_

## I Nybyggnad under programperioden 1982-1986

	År för påbörjande					
	1982	1983	1984	1985	1986	1982 - 1986
Bebyggda områden						
Flerbostadshus						
Småhus						
Totalt						
Exploateringsområden						
Flerbostadshus						
Småhus						
Totalt						
Samtliga						

## II Nybyggnadsprojekt de tre närmaste åren

	Antal lägenheter	Lägenhetsstorlek			Upplåtelseform		Bostadsrätt	Aganderätt
		2 rk o mindre	3 rk	4 rk o större	Hyresrätt			
					Allmännyttig	Övrig		
Flerbostadshus								
1982							_____	
1983							_____	
1984							_____	
Småhus								
1982								
1983								
1984								
Samtliga								

## III Ombyggnad av flerbostadshus under programperioden 1982 - 1986

	År för påbörjande					
	1982	1983	1984	1985	1986	1982 - 1986
Antal lägenheter före ombyggnad						



BOSTADSTYRELSEN

Redovisningsblankett 3

PLANERAT PÅBORJANDE, PROJEKTIVIS REDO-  
VISNING, NYBYGGNAD 1982 - 1984

Kon- tyd	Län	Komm- mun		
1	2-3	4-5	6	

Bostadsförörsörjningsprogram 1982 - 1986

Blad nr

Kommun

Rad- nr	Påbor- jans år	Områdets namn	Be- teck- ning	Byggherre	Mark- ägar- kate- gori 1)	De- tall- plan 2)	Hus- typ 3)	Upplä- telse- form 4)	Produktionsinriktning				Stättigt län	Ungfärdig bruttoarea för lokaler med ställ- ning (m <sup>2</sup> ) 5)	Värme- för- sör- ning 6)	
									Totalt	2 tk. o mindre	3 tk	4 tk. o större				
1																
2																
3																
4																
5																
6																
7																
8																
9																
10																
11																
12																
13																
14																
15																
16																

1) KT = Kommun - uppläts med tomträtt

- K = Kommunägd mark, övrigt
- AX = Redovisad byggherre, marken förvarad av kommunen
- A = Redovisad byggherre i övrigt
- O = Övrig markägare

2) EP = Ej påbörjad

- P = Påbörjad
- F = Fastställd

3) SMS = Småhus, styckebyggda

- SMG = Småhus, gruppbyggda
- FH = Flerbostadshus

4) H = Hyresrätt

- B = Bostadsrätt
- A = Äganderätt
- 5) B = Barnstuga
- A = Allmänna sam-  
lingslokaler
- O = Övriga lokaler

6) F = Färdväg

- V = Värmecentral
- EL = Eluppvärmning
- O = Individuell olje-  
uppvärmning
- A = Annan uppvärmning

Bostn 10000 81.06

Bl 198 E/81



BOSTADSSTYRELSEN

Retovisningsblankett 4

PLANERAT PÅBÖRJANDE. OMBYGGNAD. 1982 - 1984  
UPPGIFTERNA AVSER SITUATIONEN FÖRE OMBYGGNAD

Kort- typ	Län	Kom- mun
1	2-3	4-5
		6

Blad nr  
**BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPROGRAM 1982 - 1986**  
Kommun

Rad nr	Påbör- jas år	Områdets namn	Be- teck- ning	Byggherre	Hus- typ 1)	Upplä- telse- form 2)	De- talj- plan 3)	Antal lägenheter				Kultur- värde i byggn 1981			
								Totalt	Moderna	Hälv- moderna	Omo- derna		2 rk o mindre	3 rk	4 rk o större
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1															
2															
3															
4															
5															
6															
7															
8															
9															
10															
11															
12															
13															
14															
15															
16															
17															
18															

1) FH = Fierbostadshus  
Sm = Småhus

2) H = Hyresrätt  
B = Bostadsrätt  
A = Aganderätt

3) G = Overensstämmer med gällande plan  
Andrad fastighetsindelning erfordras ej  
F = Overensstämmer med gällande plan  
Andrad fastighetsindelning erfordras  
P = Andring av detaljplan erfordras  
Arbete pågår  
A = Andrad detaljplan antagen

KUNGL. BIBL.  
1982-08-10

## Kronologisk förteckning

---

1. Real beskattning. B.
  2. Real beskattning. Bilaga 1-3. B.
  3. Real beskattning. Bilaga 4-6. B.
  4. Tandvården under 80-talet. S.
  5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
  6. Sockernärningen. Jo.
  7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
  8. Videoreklamfrågan. Ju.
  9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
  10. Sanering efter industrinläggningar. Bo.
  11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
  12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
  13. Kommunalföretaget. Kn.
  14. Tillväxt eller stagnation. E.
  15. Internationella företag i svensk industri. I.
  16. Skatt på energi. B.
  17. Skatt på energi. Bilagor. B.
  18. Förvärvsarbete och föräldraskap. A.
  19. Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. U.
  20. Kommunerna och näringslivet. Kn.
  21. Ett effektivare vite. Ju.
  22. Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. Jo.
  23. Fritidsboende. Bo.
  24. Vidgad länsdemokrati. Kn.
  25. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. Ju.
  26. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. Ju.
  27. Svensk industri i utlandet. I.
  28. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. E.
  29. KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. U.
  30. Information om arbetsmiljörisker. A.
  31. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. A.
  32. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljöinformation-påverkan, behov och utbud. A.
  33. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. A.
  34. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. Bo.
  35. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. Bo.
  36. Enklare föräldraförsäkring. S.
  37. Kommunal planering i förändring. Kn.
-

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]  
Ett effektivare vite. [21]  
Rättegångsutredningen. 1. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. [25]  
2. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. [26]

### Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]  
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]  
Enklare föräldraförsäkring. [36]

### Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]  
Tillväxt eller stagnation. [14]  
Löntagarna och kapitaltillväxten 9. [28]

### Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1-3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4-6. [3]  
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16] 2. Skatt på energi. Bilagor. [17]

### Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]  
Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. [19]  
KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. [29]

### Jordbruksdepartementet

Sockernärningen. [6]  
Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. [22]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Förvävsarbete och föräldraskap. [18]  
Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön. 1. Information om arbetsmiljörisker. [30] 2. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. [31] 3. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljö-information-påverkan, behov och utbud. [32] 4. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. [33]

### Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]  
Sanering efter industrinedläggningar. [10]  
Fritidsboende. [23]  
Byggsprisutredningen. 1. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. [34] 2. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. [35]

### Industridepartementet

Direktinvesteringskommittén. 1. Internationella företag i svensk industri. [15] 2. Svensk industri i utlandet. [27]

### Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]  
Kommunalföretaget. [13]  
Kommunerna och näringslivet. [20]  
Vidgad länsdemokrati. [24]  
Kommunal planering i förändring. [37]



 **Liber**  
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07050-2  
ISSN 0375-250X