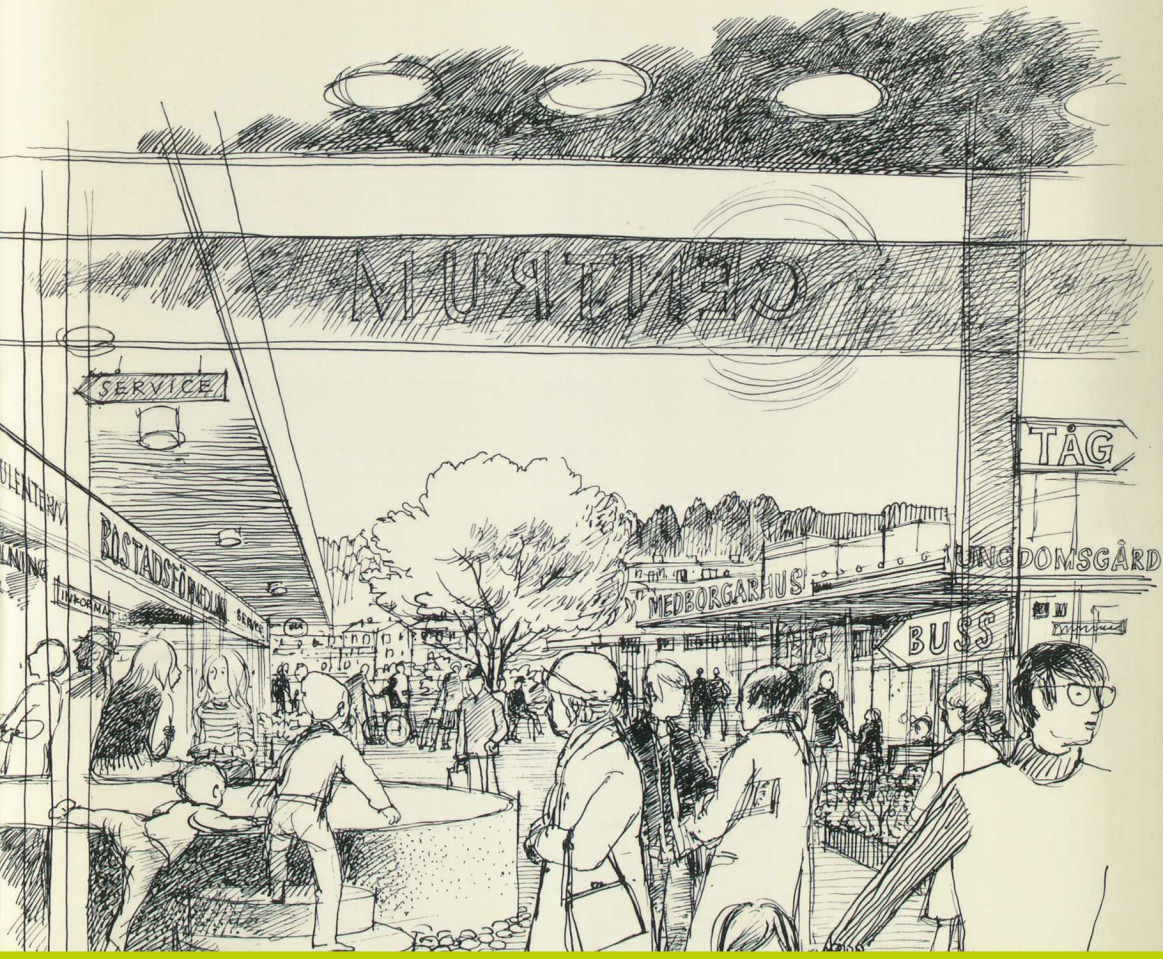
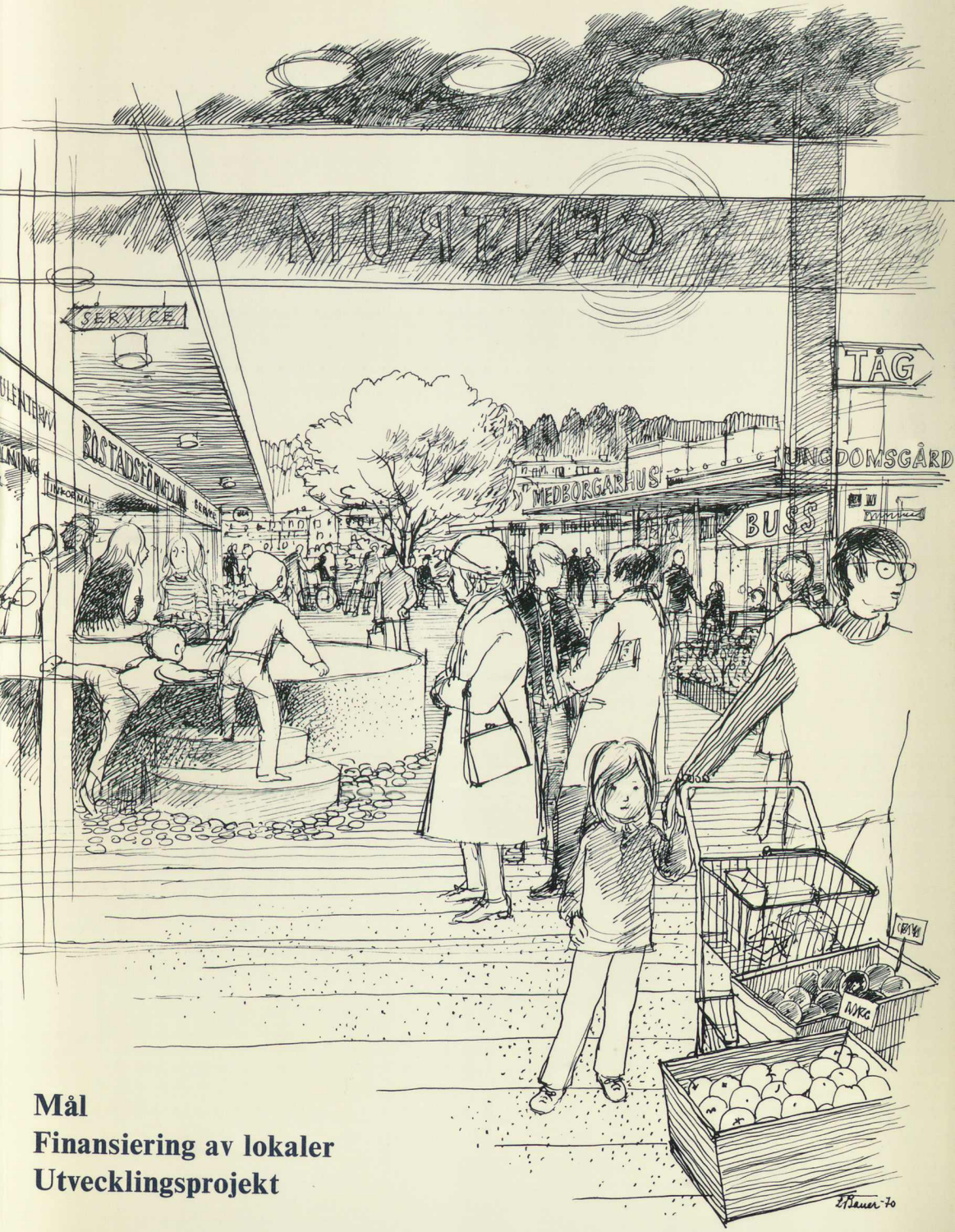
Boendeservice 2



Mål
Finansiering av lokaler
Utvecklingsprojekt

SOU 1970:68

Boendeservice 2



Mål
Finansiering av lokaler
Utvecklingsprojekt

SOU 1970:68

Statens offentliga utredningar
1970: 68
Inrikesdepartementet

Boendeservice 2

Betänkande avgivet av Servicekommittén
Stockholm 1970

ESSELTE TRYCK, STOCKHOLM 1970 ALLF 110 2 021

Till Statsrådet och chefen för Inrikesdepartementet

Genom beslut den 14 april 1967 bemyndigade Kungl. Maj:t statsrådet och chefen för inrikesdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att behandla vissa frågor angående service i bostadsområden. Kommitténs direktiv återges i sin helhet som bilaga. Statsrådet Camilla Odhnoff förordnades att vara ordförande. Kommitténs ledamöter är byrådirektör Ingrid Dalén, inrikesdepartementet, byrådirektör Seved Eriksson, arbetsmarknadsstyrelsen, departementssekreterare Sune Jussil, fr. o. m. 1 augusti 1969 inrikesdepartementet, tidigare i bostadsstyrelsen, forskningssekreterare Ingrid Lundahl, statens råd för byggnadsforskning, direktörsassistent Owe Lundevall, HSB, riksdagsman Cecilia Nettelbrandt, direktör Erik Norberg, Svenska kommunförbundet, riksdagsman Anna-Greta Skantz, 1:e forskningssekreterare Ursula Wallberg, statens konsumentråd. Den 15 maj 1968 förordnades sekreteraren i Landsorganisationen, riksdagsman Gertrud Sigurdsen till ledamot av kommittén. Kommitténs huvudsekreterare är tf professor Sven Thiberg, som biträdande sekreterare inträdde den 15 januari 1969 arkitekt Tomas Lindencrona och den 1 november 1969 sekreterare Maj Britt Theorin. Sekreterare Theorin ersatte därvid civilekonom Anders Leion som varit kommitténs biträdande sekreterare från 1 juni 1968 till 31 december 1969. I utformningen av detta betänkande har även kommitténs expert, civilekonom Per Åhrén, medverkat.

Kommittén utgav den 20 augusti 1968 en informationsskrift med titeln Boendeservice 1 (SOU 1968: 38) med syfte att öka intresset för servicefrågorna genom att ge den information för dimensionering och lokalisering av serviceanläggningar i tätorter som det enligt direktiven var kommitténs första uppgift att lämna. Tillsammans med Arbetsmarknadens kvinnonämnd har kommittén utarbetat en stillfilm och ett debatthäfte kallade »Service i bostadsområdet», som utkom våren 1970.

Sedan augusti 1968 har kommittén bedrivit utredningsarbete i form av fyra specialstudier, avsedda att ge kommittén ett bättre underlag för sina förslag än redan tillgängliga data utgör. Dessa studier är strukturstudien, som utgör en beskrivning av faktorer som kan tänkas påverka utformningen av boendeservice i framtiden, totalkostnadsstudien, som utgör en modell för beskrivning och analys av ekonomiska konsekvenser vid olika alternativa lösningar, kommunstudien, som är en enkät till landets samtliga kommuner om förhållanden som berör boendeservice samt slutligen projektstudien, som är en enhetlig redovisning av ett antal aktuella projekt i landet med anknytning till boendeservice.

Kommittén har samrått med statliga utredningar vars arbetsuppgifter har anknytning till kommitténs ansvarsområde som konsumentutredningen, samlingslokalutredningen, kommittén för barns utemiljö, ung-

1*—014464

domsbostadsutredningen, bygglagutredningen, saneringsutredningen, barnstugeutredningen och bensinhandelsutredningen. Dessutom har sekretariatet haft regelbunden kontakt med låginkomstutredningen, samt kontakt med butiksetableringsutredningen, affärstidsutredningen och utbildningsdepartementets grupp angående statsbidrag för skolbyggnader. Kommittén har ett utvecklat kontaktnät med statliga och kommunala organ, fackliga organisationer, handikapporganisationer, planerare, bostadsföretag och andra som deltar i planering och drift av boendeservice. Kommittén har avgivit remissyttranden över konsumentutredningens lägesrapport, tekniska byråns vid bostadsstyrelsens förslag till God Bostad, Barns utemiljö (SOU 1970: 1), Ungdom och bostad (SOU 1970: 43), utbildningsdepartementets PM om statsbidrag till skolbyggnader och Rationell bensinhandel (SOU 1970: 24).

Kommittén har beslutat utge sitt utredningsmaterial i en serie publikationer, av vilka föreliggande delbetänkande *Boendeservice 2 – mål, finansiering av servicelokaler, utvecklingsprojekt* är den första.

I detta delbetänkande presenterar kommittén inledningsvis de *mål* som enligt kommitténs uppfattning främjas genom en förbättrad boendeservice. Därefter behandlar kommittén *finansieringen av servicelokaler* och framlägger förslag till förändringar av nuvarande finansieringssystem. Erfarenheter från fältet visar att finansieringsfrågan har hög prioritet bland de faktorer som påverkar serviceförsörjningen, och kommittén har bedömt det som angeläget att i detta betänkande föra fram finansieringsfrågorna. Kommittén behandlar slutligen behovet av *utvecklingsprojekt* och lägger förslag till främjandet av sådana genom statliga åtgärder.

Under 1971 utger kommittén de fyra studier som genomförts som underlag för kommittéarbetet. Kommittén avser att därefter utge ytterligare ett betänkande, som kommer att ha sin tyngdpunkt i administrativa och organisatoriska frågor rörande serviceverksamheter samt i frågor beträffande fysisk planering. Kommittén avser därutöver att behandla frågor om bl. a. medinflytande, information, utbildning och vissa finansieringsfrågor.

Ledamoten Sune Jussil har biträtt sekreteraren i utformningen av Avdelning II, Finansiering av servicelokaler.

Särskilt yttrande har avgivits av ledamoten Nettelbrandt.

Stockholm den 2 november 1970

Camilla Odhnoff

Ingrid Dalén *Seved Eriksson*
Sune Jussil *Ingrid Lundahl*
Owe Lundevall *Cecilia Nettelbrandt*
Erik Norberg *Gertrud Sigurdsen*
Anna-Greta Skantz *Ursula Wallberg*
/Sven Thiberg
Tomas Lindencrona
Maj Britt Theorin

Innehåll

Sammanfattning

Servicekommittén behandlar i detta delbetänkande inledningsvis

Boendeservicens mål

Mot den allmänna bakgrund som målsättningsavsnittet ger för kommitténs arbete som helhet behandlar kommittén nu två delfrågor

Finansiering av servicelokaler

Utvecklingsprojekt inom serviceområdet

Kommitténs ställningstaganden och förslag sammanfattas i följande punkter:

Avdelning I. Mål.

- Servicekommittén har sett som sin uppgift att lämna ett bidrag till försöken att formulera och motivera en helhetssyn på samhällsutvecklingen och att applicera denna på boendemiljön.
- Servicekommittén anser att boendeservicens roll i denna samhällsutveckling är att underlätta betungande hushållsarbete, öka möjligheterna till personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter och medverka till ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet.
- Servicekommittén anser att en prioriteringsdiskussion är angelägen med huvudsyfte att belysa arten och omfattningen av samhällets ansvar och insatser för serviceförsörjningen.
- Servicekommittén anser att det är ett samhällsansvar att planeringsåtgärder, tillhandahållande av lokaler och anläggningar samt drift av verksamheter garanteras så att full behovstäckning uppnås inom servicefunktionerna

  omsorg om barn

  omsorg om åldringar

  omsorg om handikappade

  omsorg om sjuka
- Servicekommittén anser att det är ett samhällsansvar att grundförutsättningarna för full behovstäckning i form av planeringsåtgärder samt tillhandahållande av lokaler och anläggningar skapas inom servicefunktionerna

  fritidsservice och kulturdistribution
- Servicekommittén anser att det är ett samhällsansvar att grundförutsättningarna för full behovstäckning i form av planeringsåtgärder skapas inom servicefunktionerna

  varudistribution och expeditiva tjänster, inkluderande receptionstjänster och förmedlingsuppdrag

  mathållning, bostadsvård, tvätt och klädvård

Avdelning II. Finansiering av servicelokaler.

- Servicekommittén anser att finansieringsvillkoren för olika statliga låneformer avseende lokaler skall utformas så enhetligt som möjligt. På sikt bör anläggningsstödet begränsas till en enda statlig låneform.
- Servicekommittén föreslår att krav på möjlighet till samordning av lokaler för

olika ändamål successivt skall inskrivas i varje statlig låne- och bidragsform.

- Servicekommittén föreslår att kvalitets- och behovsnormer samt villkor för lån och bidrag avseende lokaler för boendeservice skall sammanställas i en informationsskrift.
- Servicekommittén föreslår att statsbidrag och lån till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet skall kunna utgå även till bostadsföretag om kommunens fullmäktige så bestämmer. Statliga lån med samma villkor som för bostadslån till lokaler skall kunna utgå till skoldelen i en integrerad anläggning. Anläggningsbidrag bör tills vidare utgå jämsides med statslånet och härvid frånräknas låneunderlaget.
- Servicekommittén föreslår att endast ett lån i fortsättningen skall utgå till anläggning av barnstugor. Detta lån bör ha samma villkor som bostadslån till lokaler och handhas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna.
- Servicekommittén föreslår att medel för belåning av integrerade serviceanläggningar skall utgå från en särskild lånefond varifrån utlåning skall ske på samma villkor som när det gäller ordinarie bostadslån till lokaler. Från samma fond föreslås medel utgå till belåning av barnstugor, allmänna samlingslokaler samt ny- och ombyggnad av lokaler i tidigare inte statsbelånade bostadsområden.
- Servicekommittén föreslår i samförstånd med samlingslokalutredningen att allmänna samlingslokaler i bostadsområden i fortsättningen skall belånas med statliga lån av samma slag som bostadslån till lokaler. Servicekommittén föreslår vidare att ett anläggningsbidrag motsvarande ränte- och amorteringsfri del av nuvarande samlingslokallån bör utgå jämsides med det nya statliga lånet och härvid frånräknas låneunderlaget. Långivningen bör ske med medel från nyss nämnda lånefond.
- Servicekommittén föreslår att statliga lån med samma villkor som för bostadslån skall kunna utgå till nybyggnad, ombyggnad och förbättring av lokaler i bostadsområden, även där husen i området tidigare inte är statsbelånade. Kommersiella lokaler som inte avser närservice samt parkeringsplatser bör dock undantagas från denna belåning. Lån bör utgå från den föreslagna särskilda lånefonden.
- Servicekommittén föreslår att bostadsstyrelsen ges i uppdrag att vidta de ytterligare åtgärder som behövs för att lokaler från belåningssynpunkt skall bli behandlade på ett med bostäder mera likformigt sätt. För att under en övergångstid åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan produktionskostnader och låneunderlag för projekt med omfattande service bör bostadsstyrelsen ges bemyndigande att, efter kostnadsprövning i varje särskilt fall, höja låneunderlaget.
- Servicekommittén konstaterar att dess förslag kommer att öka anspråken på statsmedel endast i två avseenden nämligen förslaget att med statliga lån belåna även skoldelen i integrerade serviceanläggningar samt förslaget att med statliga lån belåna även nybyggnad och ombyggnad av lokaler i äldre bostadsområden. Medelsbehovet beräknas till 5 milj. kronor budgetåret 1971/72 för att stiga till 15 milj. kronor budgetåret 1973/74.

  Utbetalningar från den föreslagna särskilda lånefonden beräknas till sammanlagt ca 60 milj. kr. budgetåret 1971/72.

Avdelning III. Utvecklingsprojekt inom serviceområdet.

- Servicekommittén anser att svårigheterna att genomföra utvecklingsprojekt inom serviceområdet är så stora att särskilda åtgärder är motiverade.
- Servicekommittén föreslår att en särskild delegation för utvecklingsprojekt inom serviceområdet, knuten till bostadsstyrelsen, tillskapas. Kommittén vill särskilt påpeka att behovet av utvecklingsarbete inte enbart gäller inom nybebyggelsen utan också i hög grad finns när det gäller att finna former för omdaning och

funktionskomplettering av befintlig bebyggelse.

- Servicekommittén föreslår att delegationen får till uppgift att initiera och/eller pröva förslag till utvecklingsprojekt, utforma förslag till villkor för genomförande och uppföljning, motta och analysera experimenterfarenheter samt medverka till information om dessa.

I Mål

1 Utgångspunkter och grundläggande begrepp

1.1 *Inledning*

Sedan slutet av 60-talet har den svenska samhällsdebatten kännetecknats av försök till en helhetssyn på en rad problemområden, som tidigare behandlats var för sig eller varit helt förbisedda. Flera faktorer medverkade till denna strävan att nå en helhetssyn.

Den utbredda medvetenheten om att samhället blir alltmer sammansatt och att de ökande tekniska och ekonomiska resurserna samtidigt skapat nya positiva möjligheter och nya faromoment för individens välfärd.

Den för många överraskande upptäckten att vårt samhälle trots en snabb och obruten välståndsökning fortfarande rymmer allvarliga sociala och ekonomiska problem för individen.

Den växande insikten om hur de olika komponenterna i individens livssituation samspelar i den totala livsmiljön och om att det finns starka samband mellan dessa komponenter.

Den ökade kunskapen om de stora skillnaderna mellan olika individers och gruppers möjligheter till fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och om de segregerande effekterna av dessa skillnader.

Debatten har också i hög grad gällt individens förutsättningar och vilja att aktivt delta i formandet av samhället och de möjligheter till medinflytande som finns idag inom olika delområden och på olika beslutsnivåer.

Det är inte möjligt att med dagens korta tidsperspektiv se vilka faktiska förändringar som denna nya samhällsdebatt kommer att leda till. Man kan dock konstatera att den givit anledning till en förutsättningslös och djupgående kritik av dagens samhälle. Den växande och av fakta allt bättre underbyggda diskussionen leder också fram till ökade krav på precisering av de mål som styr resursavvägningar och resursanvändning inom olika områden. Detta gäller såväl på individens och hushållens nivå som för samhället som helhet.

Servicekommittén har försökt lägga en helhetssyn på individ, hushåll och samhälle. De komponenter i livsmiljön som faller inom kommitténs arbetsområde har avgörande betydelse för individens fysiska, psykiska och sociala välbefinnande, de skapar förutsättningar för trygghetskänsla och livsvilja, de påverkar individens möjligheter till personlighetsutvecklande aktiviteter och gemenskap, de medverkar till eller motverkar jämlikhet. Genom att dessa komponenter formas på ett riktigt sätt skapas och frigörs resurser som kommer såväl individ som samhälle tillgodo.

Servicekommittén har sett som en viktig uppgift att lämna ett bidrag till försöken att formulera den helhetssyn som måste styra samhällsutvecklingen och att applicera denna på boendemiljön, som enligt direktiven utgör kommitténs ansvarsområde.

Kommitténs diskussioner och erfarenhetsinsamling har visat att begreppet boende-

2*—014464

service måste ges vid innebörd för att ge möjlighet till meningsfulla avvägningar och beslut.

1.2 *Service i bostadsområden*

Begreppet *boendeservice* är inte entydigt. Innebörden har skiftat över tiden men också mellan olika brukare av begreppet.

I det första betänkandet, Boendeservice I (SOU 1968: 38), sidan 9, valde kommittén att beskriva sitt arbetsområde genom att ange ett antal servicefunktioner.

»Vad är boendeservice?
Till boendeservice räknar vi:

Barntillsyn
i form av institutionell barntillsyn, familjedaghem och tillsyn i barnets eget hem av person utanför familjen samt tillfällig barntillsyn

Åldrings-, sjuk- och handikappservice
förutsatt att den ges i bostaden eller i dess närhet

Fritidsservice och kulturdistribution
i form av ordnad verksamhet för alla åldersoch intressegrupper förutsatt att den sker i bostadsområdet

Mathållning
för alla grupper som alternativ eller komplement till självständig hushållning i den egna bostaden. Hit hänförs också frågor om distribution av färdigmat till hushållen för konsumtion i bostaden

Bostadsvård
daglig städning, veckostädning och storstädning. Hit hänförs olika former för hemhjälp – ofta kombinerad med tillsyn och vård

Tvätt och klädvård
såväl i bostaden, bostadsfastigheten som genom kommersiella anläggningar

Varudistribution och expeditiva tjänster
för alla hushållstyper. Hit hänförs frågor om handelns och de offentliga och expeditiva tjänsternas lokaltyper, lokalisering och öppethållande, om olika former av förmedling av varor och tjänster samt distributionsformer».

Kommittén angav också att trafikplanering som tillfredsställer höga krav på säkerhet och bekvämlighet är en förutsättning för god kontakt mellan bostaden, serviceanläggningar, arbetsplatser och centra. Trafikplaneringsfrågorna berördes emellertid endast indirekt i kommitténs informationsskrift. Kommittén påpekade att även fastighetsskötsel och -underhåll utgör en stor och viktig del i hushållens serviceförsörjning, men att dessa funktioner dock ej ingår i servicekommitténs direktiv att behandla.

Enligt kommitténs uppfattning utgör de funktionsbegrepp som angavs i kommitténs informationsskrift fortfarande en praktisk beskrivning av viktiga komponenter i boendeservice.

1.3 *Ett utvidgat servicebegrepp*

Indelningen i Boendeservice 1 resulterar inte i funktioner som är varandra uteslutande. De fyra senare funktionerna, som är av »teknisk art», ingår som delresurser i de två första som har social karaktär: Mathållning och bostadsvård kan exempelvis vara väsentliga delar av servicefunktionen åldringsservice.

Fritidsservice och kulturdistribution bör ses både som en delresurs i de två första servicefunktionerna och som en självständig servicefunktion riktad till alla kategorier i samhället.

De två första beskriver servicen generellt men förutsätter att den är inriktad på gruppen barn respektive åldringar, sjuka och handikappade. De därpå följande punkterna beskriver delfunktioner i boendeservicen oberoende av vilka grupper de riktas till. Trafikplaneringen, som kommittén inte behandlar annat än indirekt, är en ramfunktion som är nödvändig för att den övriga boendeservicen skall kunna fungera friktionsfritt. Det finns givetvis andra grupper än de som nämnts i de två första punkterna, som det kan finnas skäl att specialbehandla i servicesammanhang. Även listan över delfunktioner kan lätt vidgas genom tillägg av nya funktioner och uppdelning av de redovisade. Exempelvis täcker »fritidsservice och kulturdistribution» en rad var för sig viktiga och stora servicesektorer, bl. a friluftslivet i boendemiljön.

En vidare diskussion av begreppet boendeservice behövs dels för att möjliggöra en

gränsdragning för kommitténs arbetsområde, dels för att möjliggöra behandling av delfrågor inom problemkomplexet.

Servicebegreppet har ursprungligen använts för att beteckna lösningar av funktioner som överförts från det enskilda hushållet till en samhällelig eller kollektiv organisation. I bostadskollektiva kommitténs betänkande II: Kollektivhus (SOU 1954: 3) behandlas funktionerna mathållning, barnavård, städning och tvätt och man säger i inledningsavsnittets avslutande mening att »Man ser kollektivhuset som en boendeform som kan ge praktiska fördelar för de makar som bägge har förvärvsarbete och ge dem möjlighet att utan att få sin fritid alltför betungad av hushållssysslor ägna sig åt sina barn och familjer» (s. 10).

Socialpolitiska kommitténs studie i början av 60-talet av de gamlas och de handikappades situation (Åldringsvårdens läge, undersökning utförd av socialpolitiska kommittén, SOU 1963: 47) klargjorde att en omedelbar ökning av den öppna vården var nödvändig, och tjänster till dessa kategorier framhölls därmed som en viktig komponent i servicebegreppet.

Fritidsfrågan, särskilt ungdomarnas och de gamlas möjligheter till personlighetsutvecklande aktiviteter samt kraven på förutsättningar för friluftsliv inom bostadsområdet, har blivit föremål för ökat intresse och successivt lett till ökade krav på lokaler, personella och organisatoriska förutsättningar för fritidsverksamhet i bostadens närhet.

En ny syn på »barntillsynsfrågan» håller på att växa fram. De pedagogiska motiven har stärkts, grundade på ökade kunskaper om barnens behov av personlighetsutvecklande aktiviteter och vidgad kontaktyta mot jämnåriga och vuxna. Barnstugan framstår idag som ett möjligt centrum för bostadsområdets alla barninriktade aktiviteter och som en naturlig kontaktpunkt för alla barn i bostadsområdet samt för alla dem som sysslar med barn oberoende av om dessa är inskrivna vid barnstugan eller ej: föräldrar, dagbarnvårdare, barnsköterskor i trefamiljssystem, barnvårdare och barnstugans personal.

I det betänkande som avgivits av kommittén för barns utemiljö (Barns utemiljö, SOU 1970: 1) ges konkreta förslag till förbättringar av bostadsområdenas förutsättningar att erbjuda en personlighetsutvecklande och säker uppväxtmiljö.

Ökad medvetenhet om den förebyggande hälsovårdens betydelse leder till krav på att den skall ges utrymme inom bostadsområdets lokaltillgångar.

Krav på medinflytande på närmiljöns utformning reses med växande skärpa. För att möjligheterna till medinflytande skall kunna utnyttjas ställs bl. a. krav på att miljöutformningen främjar kontakt och aktivitet inom bostadsområdet. Därutöver erfordras nya former för information och samspel mellan olika grupper.

Denna förteckning ger, utan att vara fullständig, en bild av hur antalet komponenter i servicebegreppet ökar med tiden. Den skulle kunna kompletteras med en beskrivning av hur de skilda komponenterna värderats och betonats inbördes.

Inte minst har den tekniska utvecklingen medverkat till dessa förändringar: En rad arbetsuppgifter i hushållet kan förenklas, exempelvis hushållstvätten, genom utvecklingen av tvättmaskiner och torkanordningar och av de textila materialen, och mathållningen genom tillgången till matvaror med högre färdigställningsgrad. En ökad användning av engångsmaterial underlättar arbetet med tvätt och mathållning men ställer ökade anspråk på sopförvaring och destruktion med strängt iakttagande av angelägna miljövårdskrav. Man bör göra klart att ökade tekniska lösningar av ekonomiska eller andra skäl inte står till allas förfogande, eller i varje fall inte kan utnyttjas till fullo.

Det är viktigt att uppmärksamma, att servicefrågan, även om den synbarligen endast omfattar administrativa, ekonomiska och tekniska funktioner i samhället, påverkar samhället som social miljö. Av detta skäl måste servicefrågan behandlas även från ideologiska utgångspunkter. I idémässig belysning framstår också väsentliga skillnader i servicebegreppet vid olika tidpunkter och i olika sammanhang. Serviceutbyggnaden har stundom främst betraktats som ett led i en materiell välståndsutveckling med

stark betoning av bekvämlighet och rationalitet i individens och hushållets liv, stundom främst som ett socialpolitiskt instrument, med vars hjälp en rad ogynnsamma tendenser i den sociala strukturförändringen skulle kunna undanröjas eller mildras.

Förändringen av servicebegreppen är ett uttryck för medvetandet att behovet av service är generellt och inte specifikt för någon särskild kategori. En välgörande nyansering av debatten kring olika kategoriers behov har skett. Servicekommittén finner det angeläget att betona att skillnaden i servicebehov mellan olika individer gäller graden och arten av servicetillskott för att täcka grundläggande behov.

Detta kan exemplifieras inom handikappservicens område. En handikappad kan genom ett servicetillskott ges möjlighet att leva ett liv som i väsentliga avseenden överensstämmer med en icke handikappads.

På samma sätt som den innehållsliga beskrivningen av servicebegreppet förändras, har också den fysiska avgränsningen skiftat. 50-talets boendeservicebegrepp gällde i första hand s k kollektivhus, dvs. byggnader som i sig innehöll kollektiva komplement samt bostäder för nyttjarna. Nu har servicebegreppet vidgats till »bostadsområdet» eller bostadens »närmiljö», vilket är ett uttryck för att service kan krävas och tillhandahållas i skilda bebyggelsetyper och inte behöver knytas till någon speciell fysisk form.

Servicefrågan har därmed också utvidgats till funktioner som inte i första hand styrs eller påverkas av den fysiska planeringen.

»Bostadsområdet» har tidigare upplevts som en relativt klar fysisk enhet. Genom den växande skalan i bebyggelsen, skolväsendets och handelns omstrukturering och bilismens ökning har gränserna för bostadsområdet blivit allt mer oklara. I debatten om den fysiska miljön har man intensivt kritiserat tendenserna till social och ekonomisk segregation av bostadsmiljöer samt också på allvar diskuterat en integration av arbetsplatser och bostäder i en gemensam fysisk miljö.

Man kan således konstatera att varken de element som ingår i boendeservicebegreppet eller den fysiska gräns som dras för dess aktivitetsfält kan anges entydigt eller slutgiltigt.

Servicebegreppet gäller givetvis hela samhället, vilket om det skall ingå i en verkligt jämlikhetsbefrämjande politik, måste få konsekvenser för serviceförsörjningen i glesbygden och mindre tätorter, där bristerna idag är stora. Kraven därifrån torde behöva mötas med en mer rörlig servicedistribution av såväl kommersiell som kulturell och social art. Servicekommittén skall enligt sina direktiv inte ta upp frågor rörande glesbygdens problem. De behandlas av en särskild utredning, glesbygdsutredningen. Servicekommittén vill dock starkt framhålla den regionala obalansen då det gäller serviceutbudet. Utvecklingen mot resursstarkare större kommuner torde dock enligt servicekommitténs uppfattning komma att öka möjligheterna att tillhandahålla en mer likvärdig service i skilda bebyggelseregioner.

1.4 *Grundläggande begrepp*

Kommittén har ansett sig behöva ange den beskrivning av boendeservice som utgjort grunden för kommitténs arbete. Kommittén har då utgått från de syften som serviceutbudet har.

Boendeservice är tillgång till tjänster, varor, lokaler, utrustning samt bebyggelseplanering och organisatoriska åtgärder som underlättar betungande hushållsarbete, som ökar möjligheterna till personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter och som medverkar till ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet.

Kommittén har i tolv punkter sökt precisera sina huvudteser. Punkterna utgör en sammanfattning av kommitténs ideologiska diskussion och förslag till praktiska åtgärder. De studier, överväganden och ställningstaganden, på vilka dessa teser bygger, presenteras successivt i det material som kommittén avser att framlägga.

1.

boendeservice är ett bland flera medel som medverkar till alla individers fysiska, psykiska och sociala trygghet

2.

boendeservice skapar förutsättningar för ökad gemenskap och jämlikhet inom och mellan generationer samt mellan människor med olika intresseinriktning och i olika social och ekonomisk situation

3.

boendeservice skapar praktiska möjligheter för individen att delta i personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter

4.

boendeservice ökar möjligheterna för individen att påverka formandet av den gemensamma miljön

5.

boendeservice skapar möjligheter för stora grupper av fysiskt, psykiskt och socialt handikappade att leva ett självständigt liv

6.

boendeservice skapar möjligheter för dem som önskar förvärvsarbeta men som nu är bundna till bostaden p. g. a. hushållsarbete eller av fysiskt, psykiskt eller socialt handikapp att ingå i en arbetsgemenskap inom den öppna arbetsmarknadens ram

7.

boendeservice medverkar till att samhällets resurser för vård och tillsyn på ett rationellt sätt kan anpassas till de faktiska behoven

8.

boendeservice medverkar till ett bättre utnyttjande av resurser genom att minska arbetskraftsbehovet i det enskilda hushållet och överföra hushållsproduktion till rationellare former i större enheter

9.

tillgången till boendeservice är idag otillräcklig och för att akuta behov skall kunna tillfredsställas kan det vara motiverat med kortsiktiga och provisoriska lösningar medan långsiktiga åtgärder planeras och förverkligas

10.

utbyggnaden av boendeservice måste ske planmässigt, genom integrerade verksamheter och lokaler i flexibel form och med en sådan tidplanering att den i varje skede effektivt utnyttjar de tillgängliga resurserna och svarar mot behoven hos medborgarna både i redan befintliga och i planerade boendemiljöer

11.

utbyggnaden av boendeservice kan kräva förändringar av finansieringsformerna

12.

utbyggnaden av boendeservice kan kräva förändringar av den administrativa strukturen i planeringsskedet och under driftskedet

2 Motiv för boendeservice

2.1 *Inledning*

De växande kraven på boendeservice kan delvis förklaras av förändringar i samhällets sociala och ekonomiska struktur.

I det första betänkandet, Boendeservice 1 (SOU 1968: 38) gjorde servicekommittén en kortfattad beskrivning av några av samhällets väsentliga förändringar (sidan 7–9).

Ett viktigt område för förändringar är hushållsstrukturen. Barnfamiljernas andel av det totala antalet hushåll minskar och andelen småhushåll ökar. Bland småhushållen återfinner man nu kategorier – såväl ungdomar, ensamstående vuxna som åldringar – vilka tidigare i vida högre grad levde inom ramen för större hushåll, särskilt på landsbygden. Genom att antalet barn per hushåll minskar blir också den tidsperiod av den vuxnes liv då familjelivet domineras av vården av små barn förkortad. Också det ökande antalet enförälderfamiljer medför förändringar i hushållsstruktur och livsformer.

Det starkt ökande antalet åldringar ställer också ökade krav på samhället.

Ett annat viktigt område för förändringar är arbetsmarknadsstrukturen. Av särskilt intresse från serviceförsörjningssynpunkt är den fortgående urbaniseringen med en allt starkare arbetsplatskoncentration med växande avstånd som medför åtskillnad mellan boende och arbete. Arbetsplatskoncentrationen och åtskillnaden av arbete och boende har för flertalet i arbetsaktiv ålder förändrat livsmönstret på ett radikalt sätt. Också för dem som inte förvärvsarbetar – barn, åldringar, hemarbetande kvinnor – påverkas naturligtvis livsmönstret genom att boendemiljön får en renodlad »sovstadskaraktär». Slutligen medför det växande avståndet mellan arbetsplats och bostad att trafikströmmarna växer och därmed kraven på trafikapparaten för kollektiv trafik.

Genom kvinnornas ökade förvärvsarbete skärps den uppkomna situationen ytterligare. Bostadsområdena tenderar att under dagtid tömmas på yrkesaktiva människor och endast befolkas av barn, ungdomar och pensionärer samt av personer som är verksamma inom till dessa kategorier riktad service.

Servicekommittén har genom en särskild studie, strukturstudien, som publiceras under 1971 i en särskild volym, sökt få en bild av de fortsatta samhällsförändringar som kan väntas förändra kraven på boendeservice.

Servicekommittén vill emellertid också betona att ökningarna av kraven på boendeservice inte bara – eller kanske inte ens i första hand – kan eller skall förklaras av förändringar i samhällsstrukturen. Servicekommittén har funnit att boendeservice kan vara ett verksamt medel att uppnå sociala och ekonomiska mål som uppställts i vårt samhälle. Boendeservice är således inte bara en kompensation för nyttigheter som tidigare erbjudits inom hushållets ram eller på annat sätt utan ett medel att ge medbor-

garna i vårt samhälle förbättrade livsvillkor.

I den aktuella debatten framförs en lång rad motiv för ökad boendeservice. Motiven är av växlande art och vikt. Detta är naturligt med hänsyn till att servicebegreppet är omfattande och därför att serviceförsörjningen påverkar individernas, hushållens och samhällets förhållanden i många avseenden.

Motiven för ökad boendeservice kan lämpligen knytas till de effekter man förväntar av serviceutbudet och kan indelas på olika sätt. En grov indelning kan göras i motiv som kan knytas till sociala effekter för individ, hushåll och samhälle, och i motiv som kan hänföras till ekonomiska effekter.

2.2 *Sociala effekter*

De sociala effekterna av ökad boendeservice kan vara uppenbara. Ändå kan de inte kvantifieras så att de kan ställas i direkt relation till de uppoffringar i form av ökade kostnader, som de kan innebära.

En analys av de olika faktorer som bestämmer individens sociala situation kan dock öka möjligheten till mera nyanserad bedömning av vad som kan uppnås med olika alternativ för serviceutbud.

Som utgångspunkt för sina resonemang kring systematiseringen och redovisningen av de sociala effekterna av ökad boendeservice har kommittén valt individens behov. Individen är en klart definierbar enhet, till skillnad från »hushållet» eller »familjen». Med individen som enhet kan man förutsättningslöst diskutera de olika alternativ för serviceorganisation som erbjuds inom och utom hushållet. Om man däremot arbetar med hushållet som enhet, är det svårt att jämföra tjänster inom hushållet med tjänster utom hushållet.

Kommittén ansluter sig till konsumentutredningens och låginkomstutredningens definitioner av individens behov och anspråk. Begreppet behov används då i normativ betydelse, och definieras av samhället i förhållande till dess insikter om vilka väsentliga resurser som individen måste förfoga över för att uppnå fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande på en grundläggande nivå.

Definitionen kan också uppfattas som mer eller mindre kontroversiell. Den måste förändras successivt alltefter det att insikterna fördjupas, resurser skapas och den politiska viljan skärps.

Kännetecknande för begreppet behov enligt denna definition är att det fastställs av annan än av individen och därför är ett normativt uttryck. Begreppet anspråk är ett uttryck för individens egna värderingar och således ett subjektivt uttryck.

Ett av samhället formulerat behov är den s. k. trångboddhetsnormen. Trångboddhetsnormen, som är en grov siffermässig beskrivning av utrymmesstandard per individ i bostaden, kan sägas ha till uppgift att ange gränsvärdet för vad samhället anser vara en acceptabel boendestandard. Samhället har också ändrat denna norm i takt med resursökningen inom bostadssektorn. Förändringen av samhällets målsättningar resulterar i förändring av gränsvärdet för trångboddhet.

Relationen mellan en individs behov och anspråk bestäms av flera faktorer. Konsumentutredningen har pekat på att anspråksnivån kan ligga under behovsnivån även inom väsentliga konsumtionsområden, något som också socialpsykologisk empirisk forskning visat. Exempel härpå är att vissa kategorier av människor av olika skäl inte förmår utnyttja sina möjligheter att på ett riktigt sätt tillfredsställa grundläggande behov. Många människor har t. ex. från näringssynpunkt olämpliga kostvanor.

Avvägningar mellan olika konsumtionsområden kan göras så att t. ex. boendestandarden blir helt otillfredsställande medan hushållet har god tillgång till umbärliga konsumtionsvaror.

Anspråksnivån påverkas av utbildning, erfarenhet och medvetenhet och ekonomiska resurser samt individens möjlighet att själv eller som medlem av ett kollektiv påverka sin egen situation.

Det är en viktig uppgift för samhället att medverka till att individens anspråk når upp till hans behov. Detta är en grundförutsätt-

ning för att individen av egen kraft skall kunna utnyttja de möjligheter som samhället erbjuder och uppnå social, psykisk och fysisk hälsa. Ett primärt led är då att samhället genom uppsökande verksamhet och information stöder dem som inte annars förmår att uttrycka och hävda sina behov.

I bilaga 2 görs ett försök att beskriva individens livssituation i en modell som kan användas som underlag för en diskussion av boendeservicens möjligheter att medverka till behovsuppfyllelse.

Enligt servicekommitténs uppfattning är de sociala mål, för vars förverkligande boendeservice är ett bland flera medel, ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet, delaktighet i personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter och möjlighet att påverka såväl den egna som den gemensamma miljön.

Med *trygghet* avses att individen i varje livssituation skall kunna förlita sig på ett stöd som ökar förutsättningarna för fysisk och psykisk hälsa, för social gemenskap och delaktighet av de gemensamma samhällsresurserna.

Med *gemenskap* avses att de grundläggande behoven av kontakt och samverkan med andra individer understöds.

Med *jämlikhet* avses att tillgängliga serviceresurser främst skall inriktas på att stödja dem vars livssituation nu försvåras av ogynnsamma betingelser i fråga om fysisk, psykisk eller social situation, ekonomiska resurser, arbetsförhållanden, otrygghet eller brist på gemenskap. Att dessa primära jämlikhetsmål uppnås innebär också att dessa människor, vars valfrihet nu är starkt kringskuren, ges möjlighet att i ökad utsträckning själva forma sitt livsinnehåll.

Ett viktigt medel att skapa gemenskap och jämlikhet är delaktighet i *personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter.* Deltagandet i *formandet av den egna och den gemensamma miljön* är ett exempel på sådana aktiviteter, som därutöver resulterar i en bättre anpassning av miljön till de boendes behov än vad en färdig och opåverkbar miljöutformning medger.

2.3 *Ekonomiska effekter*

De ekonomiska effekterna av ökad boendeservice har haft en framskjuten plats i servicedebatten och försök har gjorts att mer exakt beräkna kostnader och vinster av ökad boendeservice.

Främst har sådana beräkningar gjorts inom barntillsynsområdet. Därvid har den ekonomiska »nyttan» studerats på olika nivåer – hushållets, kommunens, statens och samhällets.

Kommittén anser det ytterst väsentligt att kostnadskonsekvenserna för individ, kommun, stat och samhälle av skilda servicealternativ och utbud studeras noga för att de ekonomiska konsekvenserna vid prioriteringar och avvägningar skall vara klara. Kommittén anser det angeläget att metoderna för sådana typer av undersökningar utvecklas. Viktigt är att utgångspunkterna vid genomförandet av beräkningarna väljs så att slentrianmässiga könsrollsuppfattningar inte tillåts påverka resultatet.

Kommittén har låtit utveckla en modell för studium av ekonomiska konsekvenser av ökad boendeservice. Modellen, totalkostnadsstudien, redovisas under 1971 i en särskild publikation.

Meningen är att denna modell skall kunna användas som ett hjälpmedel vid ställningstaganden till skilda servicealternativ. Den möjliggör en kartläggning av tänkbara konsekvenser av en utbyggnad av boendeservice, varvid särskild uppmärksamhet ägnas åt att fördela konsekvenserna på olika nivåer eller intressenter nämligen hushåll, kommun, stat och samhälle. Den gör det också möjligt att studera de skillnader i fördelning av konsekvenser på olika nivåer som föreligger mellan olika servicealternativ. Denna fördelning kan bland annat användas för att bedöma om prioriteringar mellan olika alternativ medför en godtagbar kostnadsbelastning på de studerade nivåerna. Modellen tillämpas på *en* funktion, åldringsservice.

För serviceutbudets ekonomi är de organisatoriska frågorna av stor vikt. Kostnadsbesparingar kan göras genom en utformning av servicelokalerna som möjliggör

sambruk och förändrad användning och genom en administrativ organisation i bruksskedet som stimulerar till detta. Servicekommitténs förslag angående finansieringsformer syftar till att underlätta en sådan utformning. I ett följande betänkande avser kommittén att behandla frågor rörande organisation av verksamheter, administration samt fysisk planering.

Slutligen skall nämnas att servicekommittén vad gäller funktionen varudistribution gjort en framställning om en särskild utredning om hushållens distributionsfrågor. En sådan utredning har påbörjats enligt direktiv utfärdade av chefen för handelsdepartementet.

3*—014464

3 Prioriteringsfrågor

3.1 *Inledning*

Enligt kommitténs uppfattning kan man inte förbigå frågan om i vilken utsträckning och på vilket sätt distributionen av service skall styras till särskilda mottagargrupper. Skälen härtill är att det är samhällets uppgift att medverka till en fördelning av resurserna som främjar jämlikhet. En väsentlig uppgift blir därvid att genom boendeservice söka kompensera individer med sämre förutsättningar.

Vilken omfattning och form styrningen av boendeservicen till individer och kategorier skall ha är en politisk fråga. De styrmedel som kan komma ifråga är av flera typer: geografisk fördelning, prissättning och formerna för avgiftsuttag, urvalsförfaranden m. m.

Behovet av styrmekanismer är delvis en funktion av tillgången till service. Då serviceförsörjningen under överskådlig tid kommer att vara ofullständigt utbyggd geografiskt och när s. k. marknadsprissättning tillämpas, ouppnåelig för stora medborgargrupper, måste fördelnings- och prioriteringsfrågorna diskuteras med utgångspunkt från måldefinitionerna med avsikt att ge konkret underlag för kommitténs förslag.

3.2 *Fördelningsfrågor*

Två huvudprinciper är urskiljbara: likformig fördelning, där varje individ får lika stor andel av resurserna, eller olikformig fördelning, där fördelningen regleras *antingen* av individen själv *eller* genom styrning utifrån.

Resursbrist kan göra det nödvändigt att inskränka den valfrihet som är betingad av olika anspråksnivåer till förmån för tillfredsställelse av grundläggande behov.

Som tidigare antytts kan fördelningen av de tillgängliga resurserna ske enligt olika grundregler. Valet av fördelningsmodell grundas på ideologiska föreställningar, både om det slutliga målet och om medlen för dettas förverkligande.

Enligt kommitténs uppfattning kan styrningen ersättas av en fungerande valfrihet på väsentliga områden endast under följande betingelser:

1. Utbudet av service är större eller lika med efterfrågan (utbudsvillkoret).
2. Individen känner sitt behov och kan omforma behovet i efterfrågan (behovsvillkoret).
3. Individen har medel att tillfredsställa behoven och möta utbudet (resursvillkoret).

Kommittén har prövat i vilken utsträckning dessa förutsättningar gäller, eller kan antas bli gällande inom överskådlig tid. Kommittén har därvid kunnat konstatera att betingelserna för en fungerande valfri-

het saknas för samtliga servicefunktioner. Bäst illustreras detta måhända genom en analys av barntillsynsfrågan. Inledningsvis kan man konstatera att det s. k. »behovsvillkoret» inte kan uppfyllas, då barnet inte själv kan omforma sitt behov i efterfrågan. Även om man bortser från denna grundläggande avvikelse från de uppställda villkoren kan man konstatera att en styrning är nödvändig och önskvärd.

Målet från barnets synpunkt för den institutionella barntillsynen är att bereda det tillfälle till personlighetsutvecklande aktiviteter i former som främjar social anpassning och fysiskt och psykiskt välbefinnande.

Enligt kommitténs grundsatser om servicens uppgift att tillfredsställa grundläggande behov skall barntillsyn i första hand ges de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete, studier m. m. och sin egen fysiska, psykiska och sociala situation har störst behov av institutionell tillsyn. Inom barntillsynsområdet svarar tillgången till institutionell barntillsyn inte mot behovet. *Utbudsvillkoret är således inte uppfyllt.*

Det är osäkert om de anspråk som finns på plats i barnstuga gäller barn som har störst behov av sådan tillsyn – sett från barnens synpunkt. Efterfrågestrukturen påverkas starkt av hushållens ekonomiska situation, föräldraattityder, arbetsförhållanden m. m. *Behovsvillkoret är således inte tillfredsställt.*

Avgiftsutformningen inom barntillsynen är avsedd att kompensera resursknappa hushåll. Utan en sådan avgiftspolitik skulle stora grupper av låginkomsttagare icke kunna nyttja disponibel plats på barnstuga. *Resurskriteriet är inte säkerställt* utan en styrning från samhällets sida.

Denna analys visar att en styrning t. ex i form av förturer till barn med störst behov är motiverad.

3.3 *Ansvarsfrågor*

Vid överförandet av modellresonemang av den typ som förts i detta kapitel till praktiska avvägningar ställs man inför en rad komplexa problem.

Med hänsyn till att serviceutbudet under överskådlig tid kommer att vara otillräckligt har kommittén ansett det nödvändigt att diskutera ansvarsfrågor för skilda servicefunktioner som vägledning såväl för kommitténs eget arbete som för statliga och kommunala beslutsfattare.

Servicekommittén vill, för undvikande av felaktiga tolkningar, emellertid understryka att utbyggnaden av serviceförsörjningen måste ske samordnat för alla funktioner. Detta är särskilt viktigt som ett integrerat serviceutbud medverkar till att effektivisera resursutnyttjandet.

Prioriteringsdiskussionens huvudsyfte blir därmed att, med utgångspunkt från analyser av respektive servicefunktion, belysa arten och omfattningen av samhällets ansvar och insatser.

Servicekommittén har funnit det lämpligt att som underlag för diskussionen om ansvarsfördelningen göra åtskillnad mellan tre typer av åtgärder. För att serviceutbudet skall bli tillfredsställande krävs att samtliga dessa åtgärder vidtages. De tre typerna av åtgärder är:

planeringsåtgärder

härmed avses regional och annan översiktlig fysisk planering, utformning av den fysiska boendemiljön, inklusive lokal- och anläggningsutformning, som främjar integration och samordning av verksamheter samt tillgänglighet

tillhandahållande av lokaler och anläggningar

härmed avses tillhandahållande av lämpligt lokaliserade och utformade lokaler och anläggningar för serviceaktiviteter

drift av verksamheter

härmed avses ansvarstagande för serviceverksamheten som helhet, innefattande verksamhetsplanering samt genomförande av erforderliga serviceåtgärder.

Ansvarsgrupp 1

Till denna grupp har förts servicefunktioner där kommittén anser det som ett samhällsansvar att full behovstäckning uppnås. Detta innebär att det ankommer på samhället att ansvara för samtliga tre typer av ovannämnda åtgärder – planeringsåtgärder, tillhandahållande av erforderliga lokaler och anläggningar samt drift av verksamheter. Till denna grupp räknar kommittén

omsorg om barn i barnstugor, familjedaghem eller dylikt i första hand för barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar, och för socialt, psykiskt eller fysiskt handikappade barn. Omsorgen bör även omfatta vård i bostaden av tillfälligt sjuka barn

omsorg om åldringar i form av service och vård i deras bostäder och i närmiljön, avsedd att möjliggöra ett självständigt liv samt integration med övriga befolkningskategorier

omsorg om handikappade i form av service och vård i deras bostäder och i närmiljön, avsedd att möjliggöra ett självständigt liv samt integration med övriga befolkningskategorier

omsorg om sjuka i form av service och vård i deras bostäder i de fall där vårdbehov och sociala skäl talar för sådana lösningar

Till denna grupp hänförs även servicefunktioner inom övriga ansvarsgrupper i den mån dessa utgör en del av omsorgen om de ovannämnda kategorierna.

Ansvarsgrupp 2

Till denna grupp har förts servicefunktioner där kommittén anser det vara ett samhällsansvar att grundförutsättningarna för full behovstäckning skapas i form av planeringsåtgärder och tillhandahållande av lokaler och anläggningar för serviceutbudet, medan ansvaret för verksamheten kan delas mellan olika samhällsorgan och organisationer, grupper och de boende själva. Till denna grupp räknar kommittén

fritidsservice och kulturdistribution som ger de boende i olika åldrar och med skilda intressen tillfälle till personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter i former som skapar gemenskap och integrerar skilda kategorier.

Ansvarsgrupp 3

Till denna grupp har förts servicefunktioner där kommittén anser det vara ett samhällsansvar att grundförutsättningarna för full behovstäckning skapas i form av planeringsåtgärder, såsom fysisk samhällsplanering, lokalintegration och integrerad verksamhetsplanering, medan ansvaret för tillhandahållande av lokaler och anläggningar samt drift av verksamheter kan delas mellan samhället och ideella och kommersiella organ, bostadsföretag m. fl. och de boende själva. Till denna grupp räknar kommittén

varudistribution och expeditiva tjänster inkluderande receptionstjänster och förmedlingsuppdrag i sådana former att serviceutbudet bäst svarar mot de boendes behov

mathållning, bostadsvård, tvätt och klädvård i former som underlättar betungande hushållsarbete.

II Finansiering av servicelokaler

4 Nuvarande förhållanden

Servicekommittén konstaterade i sitt första betänkande att finansieringsformerna är av grundläggande betydelse för serviceförsörjningen och att samhället på olika sätt sedan länge har engagerat sig i finansieringen av olika servicefunktioner. Trots detta finns det brister i nuvarande finansieringsformer som försvårar en ändamålsenlig utbyggnad av servicen.

Kommunerna har tillsammans med olika byggherrar ansvaret för anläggning och drift av serviceanläggningar. Som framgått i olika sammanhang, bl. a. i den av kommittén gjorda enkäten till kommunerna, som kommer att publiceras under 1971, är det för flertalet kommuner förenat med ekonomiska svårigheter att klara en tillräcklig utbyggnad av boendeservice samtidigt som nya bostadsområden byggs ut. Även en önskvärd förbättring av boendeservicestandarden i äldre bostadsområden har visat sig svår att klara. Dessa svårigheter är av naturliga skäl särskilt aktuella i starkt expanderande kommuner där kraven på utbyggnad av gator, avlopp, barnstugor, skolor m. m. är stora samtidigt som finansieringsmöjligheterna är begränsade bl. a. på grund av eftersläpande kommunalskatteinkomster. Nuvarande regler för utbetalning av kommunalskattemedel till kommunerna innebär nämligen att förändringar i skatteunderlaget påverkar kommunernas skatteinkomster först med två års eftersläpning. Även i andra kommuner med en ensidig befolkningssammansättning eller minskande folkmängd förekommer svårigheter, särskilt om kommunen domineras av t. ex. servicebehövande äldre människor medan den yrkesverksamma befolkningen är förhållandevis liten.

På många områden har den kommunala utbyggnaden av service expanderat starkt de senaste åren. Det gäller främst barntillsyn och social hemhjälp. Trots att många kommuner och byggherrar idag således har stora ambitioner att klara en tillfredsställande serviceutbyggnad är servicestandarden i våra bostadsområden otillräcklig. Nödvändiga serviceanläggningar blir ofta uppförda först långt efter det att bostäderna är klara för inflyttning. Barnstugor, samlings- och fritidslokaler, närhetsbutiker, kommunikationsleder etc. kommer ofta i andra hand och blir därmed inte utbyggda i den omfattning som är nödvändig för att bostadsområden skall kunna fungera väl. Det gäller inte minst anläggningar som tillgodoser de sociala och kulturella behoven.

Skälen till den bristande serviceförsörjningen är flera. För de renodlade bostadsinvesteringarna har staten sedan länge garanterat goda upplåningsmöjligheter. Bostädernas kompletteringsinvesteringar måste däremot finansieras på många olika sätt i allmänhet utan motsvarande finansieringsgarantier. Staten bidrar ofta med lån och bidrag av betydande omfattning till dessa investeringar, men någon direkt styrning av kapitalmarknaden för att garantera investe-

ringarnas utförande förekommer inte som när det gäller de renodlade bostadsinvesteringarna.

Det statliga finansiella stödet till anläggningar för drift av boendeservice har, som framgår av nedanstående uppställning, en betydande omfattning. Finansieringsformerna är oftast förknippade med vissa villkor beträffande anläggningars utformning och verksamheters bedrivande. Finansieringsformerna handhas av ett stort antal myndigheter och organisationer och berör olika, noggrant definierade, typer av boendeservice. Den angelägna samordningen beträffande planering och organisation av boendeservice, har därvid kommit att försvåras. Ofta har den splittrade statliga finansieringen också medverkat till den splittrade utbyggnaden av olika typer av boendeservice.

Det har emellertid funnits motiv för en sådan uppbyggnad av det finansiella stödet. Behovet av statligt stöd har vuxit fram successivt, liksom möjligheterna att tillfredsställa detta behov. Detta har lett till att systemet för statlig finansiering byggts upp av en rad delreformer. Nu har emellertid det totala statliga stödet fått en så betydande storlek och omfattar så många områden att det splittrade finansieringssystemet inte längre på ett tillfredsställande sätt uppfyller de krav som man idag kan ställa.

Även bostadsföretagen har ett betydande ansvar för anläggning och drift av boendeservice. Det har främst rört sig om gemensamma tvättinrättningar, fritidslokaler, lekplatser. På senare tid har ytterligare gemensamma anläggningar i ökad utsträckning kommit att ligga på tomtmark, dvs. bostadsföretagens ansvar har utökats. Skälet härtill är främst övergången till större projektstorlekar inom bostadsbyggandet. Gator och parkmark som normalt ligger på kommunen att anlägga kommer härigenom i ökad utsträckning att belasta bostadsföretagens finansiering. En sådan överföring av gemensamma kostnader på ett begränsat antal medborgare kan starkt ifrågasättas speciellt som de tenderar att driva upp boendekostnaderna i de områden som även utan denna kostnadsöverföring är så höga att de medför risk till snedhet då det gäller sammansättningen av de boende.

Samtidigt strävar emellertid allt fler kommuner – av ekonomiska skäl – att samordna och samplanera lokaler så att olika former av boendeservice kan tillhandahållas i dessa lokaler oberoende av huvudmannaskap. Servicekommittén anser att sådana samordnande lösningar är att föredra, men att de förutsätter en starkare samordnad planering och styrning av olika verksamheter. Om t. ex. skolans lokaler skall användas av ett bostadsområdes alla invånare måste detta självfallet påverka behovet av lokaler för liknande ändamål och liknande verksamhet som traditionellt ligger på byggherrens ansvar. Ett större mått av samordning behövs alltså mellan kommuner och byggherrar. Det är naturligt att kommunerna får ta ansvaret för sådan samordning.

Omfattningen av det statliga stödet till boendeservice budgetåret 1970/71 framgår av följande uppställning.

1. *Bostadslån*

Den statliga bostadslångivningen uppgår till ca 2 000 miljoner kronor årligen avseende en bostadsproduktion på ca 8 000 miljoner kronor. Bostadslån utgår också till en stor del av de lokaler som används för boendeservice (smärre samlings- och hobbylokaler, närhetsbutiker, mindre bibliotek, vissa barnstugor, smärre lokaler för hälso- och sjukvård m. m.). Volymen statsbelånade sådana lokaler uppgår till 150–175 milj. kr. årligen. Den statliga bostadslåneandelen därav är uppskattningsvis 40–50 miljoner kronor.

Därtill kommer att en del lokaler under vissa förutsättningar kan innefattas i pantvärdet för bostadslån. Exempel på sådana lokaler är större bibliotek och samlingslokaler, kyrkolokaler, lokaler för hotell och restaurangrörelse. Bostadslån utgår inte till dessa lokaler, men i de fall då de innefattas i pantvärdet underlättas långivningen till dem. Volymen av sådana lokaler under ett år uppskattas till cirka 40–50 milj. kr.

2. *Stödet till barntillsyn*

a) Speciella anordningslån till dag- och fritidshem	24 milj. kr.
b) Anordningsbidrag till d:o	40 »
c) Driftbidrag till barnstugor	77 »
d) Bidrag till kommunala familjedaghem	23 »
e) Bidrag från allmänna arvsfonden	ca 10 »
	ca 174 milj. kr.

3. *Stöd till öppen åldrings-, sjuk- och handikappservice*

a) Social hemhjälp	175 milj. kr.
b) Räntefria och stående förbättringslån till pensionärer och vissa handikappade	ca 90 »
c) Invalidbostadsbidrag	ca 15 »
	ca 280 milj. kr.

4. *Anläggningsbidrag och lån till allmänna samlingslokaler* 10 »

ca 10 milj. kr.

5. *Stödformer med indirekt anknytning till boendeservice*

Härtill kan föras statsbidrag till skollokaler (ca 270 milj. kr.), statsbidrag till ungdomsverksamhet (28 milj. kr.), bidrag till div. fritids- och kulturella ändamål (ca 87 milj. kr. varav Rikskonserter 11,6, Riksteatern 25,7, stadsteatrar o. dyl. 22,8, folkbibliotek 6,5 samt särskilda kulturella ändamål 20,6), vidare stöd till idrott, motion, rekreation och friluftsverksamhet (anläggningsstöd 16,5 och organisationsstöd 40,4).

5 Förnyat system för statlig finansiering — förslag till omedelbara förändringar

5.1 *Mål*

Ett huvudmål är att samordning mellan olika former av boendeservice och mellan olika huvudmän skall underlättas. Finansieringssystemet måste därför ge utrymme för en sådan samordning.

Ett viktigt steg i denna riktning är att antalet statliga låne- och bidragsformer när det gäller anläggningsstöd minskar samt att antalet låne- och bidragsbeviljande myndigheter begränsas. Enligt servicekommitténs mening bör det långsiktiga målet på anläggningssidan vara att begränsa stödet till ett enda enhetligt lån.

Det statliga anläggningsstödet bör vidare utformas så generellt som möjligt för att stimulera till en så generell utformning och användning av lokalerna som möjligt. Sambruk av lokaler som kan användas för undervisning, barntillsyn, öppen ungdomsvård samt fritids- och kulturdistribution bör kunna underlättas härigenom.

Ett långsiktigt huvudmål är vidare att bostadskomplement samt andra anläggningar som formar den del av boendemiljön som ligger utanför bostäderna ges samma betydelse som bostäderna. Detta medför beträffande finansieringssystemet att bostäder och bostadskomplement bör, så långt det är möjligt, ges likartade finansieringsvillkor, och infogas i likartade planerings- och granskningssammanhang.

Alla de här uppställda målen kan inte uppfyllas samtidigt. Servicekommittén föreslår i detta delbetänkande åtgärder som bör genomföras omedelbart. De utgör tillsammantagna ett steg på väg mot de långsiktiga målen.

5.2 *Krav på utformning av lokaler*

Ibland är en speciell utformning av lokaler för ett visst speciellt ändamål nödvändig. Kraven på speciell utformning kan emellertid begränsas. I de fall när detta är nödvändigt bör den speciella utformningen avse endast utrustnings- och inredningsdetaljer och inte stommens utformning.

Servicekommittén föreslår därför att krav på möjlighet till samordning och flexibilitet beträffande lokalanvändning successivt bör inskrivas som förutsättning för statliga låne- och bidragsformer som avser lokaler med bostadslån, med lån och bidrag till skolor, barnstugor samt fritids- och samlingslokaler. Planverket bör i samråd med bostadsstyrelsen och övriga berörda myndigheter föreslå närmare utformning av dessa krav och i vilken tidsordning de skall genomföras.

Lån och bidrag som redan utgått för en speciell lokal och för ett speciellt ändamål bör inte automatiskt kunna återkrävas när lokalen tas i anspråk för andra ändamål än

det ursprungligen avsedda om de nya ändamålen hänför sig till sociala eller kulturella verksamheter där kommunen övar inflytande över verksamheterna.

Kommittén föreslår vidare i detta sammanhang att den bestämmelse som gäller för upplåtelse av allmänna samlingslokaler, nämligen att dessa skall upplåtas »opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor åt envar inom orten verksam organisation» skall ställas som villkor för bostadslån samt för andra statliga lån och bidrag till lokaler i bostadsområden som används för fritidsändamål.

5.3 *Sambanden mellan finansiering, normering och granskning*

Som framgår av nedanstående sammanställning är finansieringsmöjligheterna för boendeservice splittrade på många finansieringsformer och statliga myndigheter. Det är ofta svårt för kommunala myndigheter och byggherrar att överblicka alla dessa möjligheter.

Frågan om normering och granskning hänger nära samman med finansieringsformerna. Ofta är kvalitetsnormer eller kvalitetsrekommendationer utarbetade i anslutning till finanseringsvillkoren. Ibland är också behovsnormer utarbetade. Splittringen beträffande normer och rekommendationer blir härigenom nära nog lika stor som beträffande finansieringsformer och kapitalkostnadsvillkor. Granskningen i anslutning till dessa normer och rekommendationer blir på samma sätt splittrad.

Det är i första hand nödvändigt att det stora utbudet av stödmöjligheter blir känt bland kommuner och byggherrar. Statliga lån och bidrag som ursprungligen var avsedda för mycket specialiserade ändamål är nu av betydelse även vid utbyggnad av annan boendeservice. Det är önskvärt att kommuner och byggherrar ges en klar bild av de totala låne- och bidragsmöjligheter de har att röra sig med, särskilt med tanke på utbyggnad av samordnade serviceanläggningar.

Servicekommittén föreslår som ett första steg att gällande finansieringsmöjligheter, kvalitets- och behovsnormer samt rekommendationer avseende utformningen av lokaler i bostadsområden bör sammanställas i en informationsskrift. Skriften bör få karaktären av en handbok i två delar, den ena avseende finansieringsmöjligheterna och den andra avseende de kvalitets- och behovskrav som ställs på lokaler för boendeservice.

Uppgiften att sammanställa kvalitets- och behovsnormer bör avse endast lokaler och anläggningar i eller i anknytning till bostadsområden. De rekommendationer som gäller bostädernas utformning i samband med den statliga bostadslångivningen bör som hittills presenteras i en särskild skrift, i bostadsstyrelsens God Bostad.

Det är naturligt att bostadsstyrelsen i samråd med berörda fackmyndigheter får ansvaret för den del av informationsskriften som rör finansieringsmöjligheterna. När det gäller att sammanställa kvalitets- och behovsnormer faller huvudansvaret naturligen på planverket. Arbetet på informationsskriftens båda delar bör ske i nära samarbete mellan de båda myndigheterna, samt i samråd med andra berörda fackmyndigheter.

Kommittén avser att i sitt nästa betänkande återkomma till frågan om samordning av normer och rekommendationer samt granskning i anslutning till dessa.

Statliga myndigheter och finansieringsformer för boendeservice (I uppställningen redovisas såväl anläggnings- som driftbidrag.)

Bostadsstyrelsen

1. *Bostadslån* (Bostadslånekungörelsen 1967: 552, ändrad senast 1970: 109 och bostadsstyrelsens anvisningar till denna.) En avsevärd del av de anläggningar som man brukar hänföra till boendeservice kan finansieras med bostadslån. Exempel på sådana lokaler är enligt bostadsstyrelsens anvisningar:

närhetsbutiker, vartill hänföres t. ex. affärer för livsmedel, konditorier, mindre ba-

gerier, affärer för tobak, sybehör, kläder, färger, järnvaror, pappersvaror, blommor och elektrisk materiel, herr- och damfrisering, apotek;

avdelningskontor för bank och post samt mindre bibliotek;

samlings-, hobby- och klubblokaler, avsedda för bostadsområdet;

barnstugor;

lokaler för läkar- och tandläkarpraktik samt för barna- och mödravårdscentraler ävensom lokaler för allmänna försäkringskassor.

Inom bostadsstyrelsens område finns därutöver följande låne- och bidragsformer med mer eller mindre klar anknytning till boendeservice:

2. *Förbättringslån* (Kungörelsen om förbättringslån 1962: 538, ändrad senast 1970: 110).

3. *Invalidbostadsbidrag* (Räntelånekungörelsen 1967: 553, ändrad senast 1969: 131).

Socialstyrelsen

4. *Anordningslån och -bidrag samt driftbidrag till barnstugor* (Kungörelsen 1966: 173, ändrad senast 1970: 136).

5. *Statsbidrag till social hemhjälp* (Kungörelsen 1964: 427).

6. *Statsbidrag till kommunal familjedaghemsverksamhet* (Kungörelsen 1968: 236).

Allmänna arvsfonden

7. *Anläggningsbidrag till lekskolor och lokaler för ungdoms- och fritidsverksamhet.*

(Lag av den 8.6.1928 nr 281, ändrad och utvidgad senast 1969 nr 225.)

8. *Bidrag till inventarier* i daghem, fritidshem, lekskolor och ungdomslokaler.

Statens nämnd för samlingslokaler

9. *Anläggningsbidrag och lån för allmänna samlingslokaler* (Kungörelsen 1957: 367, ändrad senast 1960: 315). Utredningsdirektiv för verksamheten givna hösten 1968.

10. *Anläggningslån samt lån för inredning och utrustning av studentkårlokaler* (Kungörelsen 1964: 398, ändrad senast 1970: 229 resp. kungörelsen 1970: 273).

Skolöverstyrelsen

11. *Statsbidrag till skollokaler* (inkl. samlingssalar, skolmåltidslokaler och gymnastiksalar). (Kungörelsen 1957: 318, omtryckt 1962: 479, ändrad senast 1970: 263).

12. *Statsbidrag till ungdomens fritidsverksamhet* (Kungörelsen 1954: 575, ändrad senast 1969: 128). Utformningen av statens stöd till ungdomens fritidsverksamhet är f. n. under utredning inom statens ungdomsråd.

13. *Statsbidrag till verksamhet vid hemgårdar* och *till föreläsningsverksamhet* (Kungörelsen 1963: 463, ändrad senast 1970: 329).

14. *Statsbidrag till nykterhetsorganisationer,* till de *handikappades kulturella verksamhet* och till *studiecirkelverksamhet* (Kungörelsen 1963: 463 ändrad senast 1970: 329).

15. *Bidrag till folkbibliotek* (Kungörelsen 1966: 108, ändrad senast 1970: 153).

Diverse myndigheter och organisationer som ger anläggnings- och driftbidrag till fritids- och kulturverksamhet.

16. Enligt idrottsutredningens förslag har ett antal stödformer sammanförts till en anslagspost *anläggningsstöd m. m.* som avser statliga bidrag till uppförande av vissa idrottsanläggningar samt anläggningar för motions- och rekreations- och friluftsändamål. Anslag beviljas av naturvårdsverket. På samma sätt har ett stort antal stödformer som avser drift sammanförts till anslagsposten *organisationsstöd m. m.* Anslagen beviljas av Riksidrottsförbundet.

17. *Statsbidrag till ändamål inom kulturområdet* utgår av behållningen av lotterier till förmån för kulturell verksamhet. Bidrag beviljas av Kungl. Maj:t och utgår till exempelvis museibyggnader, konsertlokaler, teaterbyggnader, »kulturhus».

18. *Statsstöd till Svenska Riksteatern.*

19. *Statsstöd till Rikskonserter, skolkonserter etc.*

20. *Statsstöd till Riksutställningar.*

21. *Statsstöd till stadsteatrar och därmed likställda teatrar.*

22. *Bidrag till olika kulturella ändamål* (ex. Skådebanan, stadsorkestrar, kammarmusikföreningar).

5.4 *Undervisningslokaler*

Skolan intar en framträdande roll när det gäller att förbättra servicen i bostadsområden. Det har ofta visat sig lämpligt att göra den eftersträvade samordningen och integreringen med utgångspunkt i skolans lokaler och verksamheter.

I allmänna anvisningar till läroplan för grundskolan står klart utsagt att skolan skall inlemmas i närsamhällets liv inte minst då dess lokaler under eftermiddagar och kvällar upplåts även för andra samhällsändamål och att skolan på detta sätt bör bli ett centrum i samhället, dit de flesta har ärende. Det finns också många exempel där skolan på ett mycket framgångsrikt sätt har blivit ett »närcentrum». På senare tid har man emellertid strävat efter att ta ännu ett steg, nämligen att samordna skolans lokaler med andra lokaler. Genom denna samordnade planering och förvaltning av olika lokaler kan dessa utnyttjas bättre, samtidigt som de boendes behov av lokaler blir bättre tillgodosett. I dessa sammanhang har problem uppstått. Dessa har samband med den kommunala planeringen och förvaltningen men också med de statliga finansieringsformerna.

Enligt nuvarande kungörelse om statsbidrag till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet kan endast kommun erhålla anläggningsbidrag för att uppföra skolor. I många av de pågående eller planerade, integrerade serviceprojekten avser kommunerna att överlåta uppförande och förvaltning av samtliga lokaler till en byggherre. I dessa fall är alltså byggherren förhindrad av gällande kungörelse att motta anläggningsbidrag.

Som jämförelse kan nämnas att anläggningsbidrag till barnstugor enligt kungörelsen om statsbidrag och lån till barnstugor kan utgå även till andra än kommun »på de villkor och i den ordning som anges i denna kungörelse».

Servicekommittén föreslår att kungörelsen om statsbidrag till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet ändras så att den får den innebörden att annan än kommun kan motta statsbidrag och statliga lån, om kommunens fullmäktige så bestämmer. I övrigt bör den ändrade bestämmelsen utformas på liknande sätt som bestämmelsen om mottagare av bidrag till barnstugor.

Vid 1969 års riksdag väcktes förslag om »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att sådana ändringar görs i skollag och skolstadga att kommunens fullmäktige får avgöra vem som skall ombesörja förvaltningen av byggnader för skoländamål». Riksdagen beslöt i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan »att riksdagen ... anhåller hos Kungl. Maj:t om sådan ändring av gällande regler att kommunens fullmäktige får rätt att uppdraga även förvaltningen av skolbyggnader åt kommunens styrelse eller annan nämnd». Skolstadgan har nyligen ändrats i enlighet med riksdagens begäran (SFS 1970: 78,4 a §).

I många aktuella s. k. integrerade projekt är det kommunens avsikt att låta en byggherre förvalta skollokalerna liksom andra lokaler som ingår i anläggningen. Frågan har därför uppkommit om detta är möjligt med hänsyn till de efter senaste ändring gällande bestämmelserna. Kommittén har funnit att kommuns styrelse eller den nämnd, som fullmäktige beslutat uppdra förvaltningen åt kan träffa avtal med exempelvis bostadsföretag att svara för tillhandahållande och viss förvaltning av skollokaler, något som f. ö. förekommer på många håll i landet. Någon ytterligare ändring av reglerna för förvaltning av skollokaler är därför inte erforderlig.

En grupp inom utbildningsdepartementet, statsbidragsgruppen, har utrett hur statens framtida stöd till anläggning av skolor skall

utformas. I ett diskussionsunderlag som sänts på underhandsremiss till bl. a. servicekommittén föreslås att nuvarande anläggningsbidrag ersätts med ett hyresbidrag per elev och år. Då kommunerna härigenom skulle gå miste om det kapitaltillskott som nuvarande anläggningsbidrag utgör skisserar statsbidragsgruppen olika möjligheter att finansiera anläggningskostnaderna. Tre alternativa möjligheter diskuteras. En möjlighet är att huvudmännen själva finansierar denna del eller upptar allmänna lån. En annan möjlighet är att statliga lån motsvarande storleken av det nuvarande anläggningsbidraget utgår i enlighet med bostadslånekungörelsen. Den tredje finansieringsmöjligheten är att lån motsvarande storleken av nuvarande anläggningsbidrag utgår enligt en speciell författning som möjliggör lån enligt ungefär samma principer som bostadslånekungörelsens.

Med hänsyn till den betydelse skolan har för att förbättra boendeservicen och berika boendemiljön talar också många skäl för att skolor, i första hand låg- och mellanstadieskolor, ges samma lånevillkor som bostadslån till lokaler. För närvarande kan skolor endast i begränsad omfattning innefattas i det s. k. pantvärdet för bostadslån, vilket innebär att statliga bostadslån inte utgår för skolor, men att de kan belånas med utökade underliggande lån, s. k. bottenlån.

Servicekommittén vill, i avvaktan på den vidare prövningen av statsbidragsgruppens förslag, inte i detta sammanhang ta ställning till frågan om att skolbyggen generellt finansieras med bostadslån eller andra statliga lån med villkor av samma slag som för bostadslån.

Fördelarna är stora med integrerade anläggningar, dvs. anläggningar i vilka vissa funktioner dubbelutnyttjas, lokaler och personal samordnas på sådant sätt att bl. a. bättre service kan åstadkommas samtidigt som personal och lokalytor kan reduceras jämfört med konventionella lösningar. Sådana anläggningar uppförs för närvarande på flera platser i landet. I några fall uppförs dessa som centrumanläggningar i bostadsområden och ofta med en skola som utgångspunkt och till denna adderade funktioner och lokaler. I andra fall utformas de som bostadsanläggningar med integrerad service. En tredje typ utgörs av fristående komplement till befintlig bostadsbebyggelse. Exempel på sådana anläggningar kommer att redovisas i projektstudien som kommer att utges 1971. Servicekommittén anser att finansieringen bör utformas på sådant sätt att sådana anläggningar stimuleras.

Servicekommittén föreslår därför att skoldelen i en integrerad serviceanläggning skall kunna belånas med statliga lån.

Dessa lån bör utgå med samma villkor som bostadslån till lokaler. Så länge statens anläggningsbidrag kommer att finnas bör bidraget utgå jämsides med det statliga lånet och avräknas låneunderlaget på samma sätt som nu sker beträffande anläggningsbidraget till barnstugor.

Statlig belåning av skoldelen i integrerade anläggningar ställer ökade krav på statsmedel.

Servicekommittén föreslår att dessa medel, åtminstone under ett inledningsskede, utgår genom en särskild lånefond. Utlåningen bör emellertid ske på samma villkor som när det gäller ordinarie bostadslån till lokaler. Långivningen bör omhänderhas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Även de bostadslånemedel som utgår till den integrerade anläggningens övriga delar bör tillföras den särskilda lånefonden. Från fonden bör vidare utgå medel för belåning av barnstugor, allmänna samlingslokaler samt ny- och ombyggnad av lokaler i tidigare inte statsbelånade bostadsområden.

5.5 *Barnstugor*

Anläggningsstöd till barnstugor kan f. n. utgå från socialstyrelsen, bostadsstyrelsen och allmänna arvsfonden. Socialstyrelsen lämnar anordningsbidrag och anordningslån som dock utgår endast till dag- och fritidshem. Lekskolor är hänvisade till bostadslån och bidrag ur allmänna arvsfonden.

Socialstyrelsens anläggningslån utgår inte om bostadslån beviljats för barnstugan. Däremot kan anläggningsbidraget utgå jämsides med bostadslån varvid, enligt bostadsstyrel-

sens anvisningar, bidragsbeloppet frånräknas det låneunderlag, som ligger till grund för att bestämma bostadslånets storlek.

Räntesats och amorteringstid är desamma vare sig lånen till barnstugor utgår från socialstyrelsen eller som statligt bostadslån.

Servicekommittén föreslår, mot bakgrund av bl. a. det allmänna syftet att minska antalet stödformer att antalet låneformer begränsas så att ett enda statligt lån i fortsättningen utgår till barnstugor. Detta lån bör ha samma villkor som bostadslån till lokaler. Medel från fonden för låneunderstöd (femte huvudtiteln) samt den del av bostadslånefonden som nu används för belåning av barnstugor bör överföras till den nyss nämnda särskilda lånefonden. Bostadsstyrelsen bör ombesörja all långivning till barnstugor. Det kan i sammanhanget nämnas att många barnstugor de senaste åren har uppförts med stöd av bostadslån.

Socialstyrelsens anläggningsbidrag till daghem och fritidshem bör tills vidare utgå på samma sätt som hittills. Om anläggningsbidraget till skolor ersätts av ett hyresbidrag bör, enligt servicekommitténs mening, ett liknande bidrag införas för barnstugor. Socialstyrelsens ställning som huvudman för barntillsynsverksamheten bör självfallet inte ändras.

Anläggningsbidraget bör, som hittills, kunna utgå även till annan än kommun.

Bidragsgivningen från allmänna arvsfonden, som alltsedan fondens tillkomst omfattat vård och fostran av barn och ungdom, har genom prop. 1969: 83 vidgats till att gälla även omsorg om handikappade. Bidrag får dock inte lämnas för åtgärd, vars bekostande åligger stat eller kommun.

I propositionen understryks att fonden kan fylla en väsentlig uppgift genom att stimulera till utveckling och prövning av nya idéer inom de områden som kan stödjas genom bidrag ur fonden. Vidare anföres att, sedan de nya hjälpformerna blivit kända och uppskattade, dessa vunnit vidare spridning och inte sällan aktualiserat krav på att samhället skall svara för den fortsatta utvecklingen genom ekonomiskt och annat stöd.

5.6 *Fritids- och samlingslokaler i bostadsområden*

Fritids- och samlingslokaler erhåller f. n. anläggningsstöd genom bostadslån, allmänna arvsfonden, statens nämnd för samlingslokaler, skolöverstyrelsen och en del andra organisationer med mer eller mindre stark samhällsanknytning. Inom varje myndighet och organisation finns ofta flera stödformer.

Servicekommittén anser beträffande anläggningsstödet att antalet stödformer samt av dessa berörda myndigheter och organisationer bör begränsas. Målet bör vara att begränsa antalet till en enda myndighet och en enda finansieringsform. Utgångspunkten bör vara att fritids- och samlingslokalsbehovet i bostadsområden i huvudsak skall tillgodoses genom de integrerade serviceanläggningar som tidigare beskrivits och de mindre lokaler som nu vanligen belånas med bostadslån.

Servicekommittén föreslår i samförstånd med samlingslokalutredningen beträffande stödet till allmänna samlingslokaler att dessa i fortsättningen skall belånas med statliga lån av samma slag som bostadslån till lokaler. Ett anläggningsbidrag motsvarande ränte- och amorteringsfri del av nuvarande samlingslokallån bör utgå jämsides med det statliga lånet och härvid frånräknas låneunderlaget på det sätt som nu sker vid statsstöd till barnstugor och på det sätt som servicekommittén föreslagit beträffande stöd till skoldelen i s. k. integrerade anläggningar.

Långivningen bör handhas av bostadsstyrelsen och ske med medel från nyss nämnda lånefond, som bör tillföras den del av nuvarande samlingslokallån som är ränte- och amorteringspliktig.

Frågan om att i stället för ett anläggningsbidrag föreslå ett hyresbidrag har diskuterats. Ett sådant förslag skulle ligga i linje med kommitténs övriga förslag och synpunkter. Antalet brukare av en allmän samlingslokal är emellertid så stort att ett system med hyresbidrag skulle stöta på betydande administrativa svårigheter.

5.7 *Upprustning av äldre områden*

Bostadslån kan f. n. utgå endast till lokaler i bostadsområden med hus som finansierats med statliga bostadslån. Servicekommittén anser att lokaler även i andra områden i ökad utsträckning bör kunna finansieras med statliga lån.

Ett skäl är att om förbättringar i servicestandarden i äldre bostadsområden överhuvudtaget skall kunna genomföras krävs bättre finansieringsmöjligheter.

Ett andra skäl är en följd av kommitténs förslag att barnstugor i framtiden skall belånas med ett enda statligt lån. Barnstugor måste finnas även i bostadsområden som inte finansierats med statliga bostadslån. Även i äldre områden som tillkommit före den statliga bostadslångivningens tid kan vidare behov av barnstuga uppstå.

Servicekommittén föreslår därför att lika väl som bostadslån kan utgå till nybyggnad, ombyggnad och förbättring av bostäder, bör statliga lån med villkor motsvarande bostadslån till lokaler kunna utgå till såväl nybyggnad av lokaler som ombyggnad och förbättring av befintliga lokaler i äldre bostadsområden. Denna belåning av lokaler i äldre bostadsområden bör kunna ske även utan samband med upprustning av bostäder.

Alla lokaler och anläggningar – bilplatser och större kommersiella anläggningar dock undantagna – som får ingå i låneunderlaget för bostadslån eller andra statliga lån med samma villkor som bostadslån, bör kunna omfattas av denna belåning. Lånets storlek och återbetalningstid får bestämmas med utgångspunkt från bostadsområdets återstående sannolika livslängd. Lån bör utgå från den föreslagna särskilda lånefonden och långivningen bör handhas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna.

5.8 *Statliga lån till bostäder och lokaler*

5.8.1 Tillämpningsområden

De förslag som tidigare framlagts i detta kapitel innebär att de statliga lånens tillämpningsområde blir utsträckt. I första hand gäller det belåning av vissa skolor som tidigare inte belånats mer än undantagsvis när de kunnat ingå i pantvärdet för bostadslån. Barnstugor har redan tidigare till stor del belånats med bostadslån, som utgått tillsammans med anläggningsbidrag. Förslagen att belåna barnstugor med ett enda statligt lån innebär endast överflyttning av befintliga medel till den särskilda lånefonden. Förslaget att statliga lån skall kunna utgå till nybyggnad, förbättring och ombyggnad av lokaler i äldre bostadsområden innebär emellertid nya anspråk på statslånemedel liksom belåningen av skoldelen i integrerade anläggningar.

Frågan om bostadslånens tillämpningsområde skall behöva utökas besvarades redan i servicekommitténs första betänkande. I detta konstaterades att alla serviceanläggningar i bostadsområden kan belånas, i första hand genom statliga bostadslån. Det är därför inte nödvändigt att föreslå några ytterligare utvidgningar. Förslagen till mera generella låneformer och lånevillkor som undanröjer hindren för flexibilitet och stimulerar till samordning torde, när de genomförs, leda till att lokaler för nya funktioner och lösningar lättare kan tillskapas utan att nya bestämmelser behöver utformas så snart ett nytt behov uppstår.

5.8.2 Beräkningsregler

I servicekommitténs första betänkande konstaterades att en viktig fråga i samband med finansieringen av serviceanläggningar är huruvida belåningsvärdena täcker de verkliga kostnaderna. Den differens som kan uppstå, den s. k. överkostnaden, måste finansieras med egna medel eller genom lån på mindre fördelaktiga villkor, något som leder till höga kapitalkostnader. Servicekommittén konstaterade också att bostadsstyrelsen, i samband med att dess beräkningsmetod fr. o. m. 1968 justerades, företog en rad ändringar i metoden som syftade till att förbättra belåningen för olika serviceanläggningar.

Det har kunnat konstateras att dessa ändringar medfört förbättringar. Överkostnaderna för projekt med stor andel lokaler – pro-

jekt som tidigare hade stora överkostnader – har jämfört med tidigare minskat.

Trots detta finns det problem i samband med belåningen av serviceanläggningar.

Servicekommittén föreslår att bostadsstyrelsen, med ledning bl. a. av de erfarenheter som de av servicekommittén studerade projekten kan ge, ges i uppdrag att vidta de ytterligare åtgärder som behövs för att lokaler från belåningssynpunkt skall bli mera jämställda med bostäder. Siktet bör vara inställt på att ge beräkningsmetoden den utformning som behövs för att belåningen av lokaler skall bli lika kostnadsanpassad till olika utföranden som när det gäller bostäder. De genomsnittliga överkostnaderna för lokaler bör vidare inte vara högre än för bostäder. Förutsättningen för det senare är självfallet att lokalerna projekteras och uppförs med samma fackkunskap och kostnadspress som bostäder.

Servicekommittén vill i detta sammanhang dessutom anföra följande. Utrustningsstandarden i nyproducerade lägenheter uppfyller på de flesta punkter nu även högt ställda krav. Fortsatt standardökning i boendet måste – förutom ökad utrymmesstandard – inriktas på boendemiljöns utformning och utrustning. Bostadsstyrelsens beräkningsmetod bör liksom rekommendationerna i God Bostad anpassas till detta mål.

Kommittén har i sitt yttrande över förslaget till ny God Bostad uttryckt sin tillfredsställelse över den ökade vikt som anordningar utanför lägenheterna getts. Kommittén förutsatte vidare att en samordning sker av bostadsstyrelsens metod för beräkning av låneunderlag och pantvärde samt rekommendationerna i ny God Bostad.

Bostadsstyrelsens schablonmetod för beräkning av låneunderlag och pantvärde har visat sig väl lämpad när den tillämpas på bostadsprojekt av vanligt slag. När den i ett inledningsskede tillämpas på servicehus och projekt med omfattande service kan den av naturliga skäl visa sig något mindre tillförlitlig. Metoden justeras nämligen fortlöpande med utgångspunkt i belåningserfarenheter, men eftersom erfarenheten av servicehusprojekt har varit mycket begränsad har också justeringsmöjligheterna varit begränsade. Det finns därför skäl att i ett inledningsskede, när nya bebyggelsetyper introduceras, göra vissa avsteg från metoden att schablonmässigt bestämma låneunderlag och pantvärde.

Servicekommittén föreslår därför att bostadsstyrelsen ges bemyndigande att, såvitt gäller projekt med omfattande service och en utformning som svarar mot denna service, efter kostnadsprövning i varje särskilt fall göra avsteg från det schablonmässigt bestämda låneunderlaget och pantvärdet.

En speciell fråga i sammanhanget är vilka beräkningsmetoder som skall tillämpas vid beräkning av låneunderlag och pantvärde för barnstugor, skolor och samlingslokaler. När det gäller barnstugor finns f. n. ingen speciell beräkningsmetod eller något maximerat belåningsvärde. Undersökningar som företagits inom bostadsstyrelsen visar emellertid att styrelsens beräkningsmetod ger en god kostnadsanpassning till olika utföranden av barnstugor. Vid beräkning av låneunderlaget för barnstugor, bör därför bostadsstyrelsens beräkningsmetod användas. Detta sker f. ö. redan nu när barnstugor belånas med bostadslån. Vid beräkningen bör dock låneunderlaget per plats maximeras. Det statliga lånet bör vidare kunna fördjupas så att en eventuell försämring jämfört med nuvarande belåningsmöjligheter undvikes.

När det gäller skolor finns det en mycket förenklad beräkningsmetod som ger ett maximerat underlag för bestämning av bidragets storlek. Det har emellertid visat sig att det är svårt att var för sig beräkna bidragsunderlag för skoldelen och låneunderlag för resterande del i en integrerad anläggning.

Servicekommittén föreslår därför att bostadsstyrelsens beräkningsmetod skall användas när det gäller integrerade anläggningar, alltså inklusive skoldelen. Beräkningen bör tillgå så att pantvärdet/låneunderlaget först fastställes för hela anläggningen med hjälp av bostadsstyrelsens metod. Därefter beräknas skolbyggnadsbidraget enligt skolöverstyrelsens metod och frånräknas det tidigare erhållna låneunderlaget/pantvärdet. Samma

metod bör användas för att fastställa låneunderlag och pantvärde för samlingslokaler. De metoder som kommittén här föreslår är likformiga med den metod som i dag används för att bestämma bostadslånets storlek till barnstugor.

5.8.3 Kapitalkostnadsvillkor

Kapitalkostnadsvillkorens utformning är en viktig fråga eftersom deras utformning påverkar kapitalkostnadernas storlek och därmed även hyran och kostnaderna för servicen. För närvarande är kapitalkostnadsvillkoren för lokaler annorlunda än för renodlade bostadsutrymmen – med några få undantag, s. k. kollektiva komplement. Kapitalkostnaderna för lokaler blir därigenom f. n. ca 70 % större de första åren än om samma kapitalkostnadsvillkor som för bostäder tillämpades.

Betydande administrativa förenklingar skulle uppnås om samma kapitalkostnadsvillkor tillämpades för bostäder och lokaler. Detta skulle vidare vara ett uttryck för tanken att bostäder och lokaler i bostadsområden skall tillmätas samma vikt och betydelse. Bostadsstyrelsen har som ett uttryck för denna tanke, bl. a. i sitt remissyttrande över bostadspolitiska kommitténs betänkande, framhållit att vissa lokaler i fortsättningen borde kunna erhålla lån som om de utgjorde bostäder.

Det är främst de kommersiella lokalerna som kan utgöra ett hinder för övergång till paritetslåneregler för lokaler. Om vissa kommersiella lokaler, dvs. de som finns i bostadsområden, fick gynnsamma kapitalkostnader – åtminstone de första tio åren – skulle konkurrensförutsättningarna jämfört med andra på privat väg finansierade kommersiella anläggningar rubbas. Det kan inte uteslutas att efterfrågan på bostadslån för kommersiella ändamål härigenom skulle kraftigt öka.

Paritetslånesystemet utreds f. n. av en särskild utredningsman.

Servicekommittén föreslår därför, med tanke på de ändringar i systemet som kan bli följden av denna utredning, att kapitalkostnadsvillkor för lokaler övervägs när resultaten av paritetslåneutredningen föreligger. Resultatet av den inom utbildningsdepartementet tidigare nämnda, pågående översynen av skolbyggandets finansiering bör likaså inväntas.

S. k. nominella kapitalkostnadsvillkor för bostadslån till lokaler bör alltså, enligt kommitténs mening, tillsvidare tillämpas. Samma gäller självfallet de lokaler som belånas med medel från den särskilda lånefond som servicekommittén föreslår.

5.8.4 Investerings- och medelsramar

För statsmakterna är det ett angeläget krav att kunna avväga investeringsbehov mot tillgängliga resurser. Resultaten av denna avvägning kommer till uttryck i de av riksdagen fastställda planerings- och medelsramarna för olika ändamål.

Servicekommittén föreslår att särskilda investeringsramar bibehålles för skolbyggnader och allmänna samlingslokaler. Det innebär att skoldelen av integrerade anläggningar måste avräknas mot den särskilda investeringsramen för skolbyggnader. En särskild investeringsram för belåning av lokaler i tidigare icke statsbelånade bostadsområden föreslås. Barnstugeutredningen har i uppdrag att utarbeta modeller för kommunala barntillsynsplaner. Lån till barnstugor har utgått i den omfattning som behövs för att tillgodose det dokumenterade utbyggnadsbehov som ansökningar om lån och bidrag till utbyggnad av barnstugor årligen angett. Tillsvidare bör samma princip följas. Barnstugeutredningens kommande förslag kan därefter ligga till grund för bedömning av frågan om särskilda investeringsramar för barnstugor.

En grundläggande förutsättning för servicekommitténs förslag har varit att få ett bättre utnyttjande av resurser och medel som i dag tas i anspråk för boendeservice. Ökning av anspråken på resurser och medel bestäms i huvudsak av kommunala ambitioner.

I enlighet med denna servicekommitténs målsättning kommer kommitténs förslag att öka anspråken på statsmedel i endast två

avseenden: Förslagen att med statliga lån belåna även skoldelen i integrerade serviceanläggningar samt nybyggnad och ombyggnad och förbättring av lokaler i äldre bostadsområden. Investeringsvolym och nya anspråk på statsmedel inom dessa områden kan beräknas på följande sätt.

1. Skoldelen i integrerade serviceanläggningar föreslås bli finansierade med statliga lån av bostadslånetyp.

Under budgetåret 1971/72 torde ett begränsat antal anläggningar av detta slag bli färdigställda. Det rör sig om högst 3 st. Skoldelen i sådana anläggningar torde uppgå till i genomsnitt 5 milj. kr., dvs. sammanlagt 15 milj. kr. Lån utgår med ca 30 % av den investeringskostnad som återstår när anläggningsbidraget frånräknats, dvs. ca 3 milj. kr. under ett första budgetår. Nedanstående tabell visar antal anläggningar och kostnadskonsekvenser.

	1971/72	72/73	73/74
Antal	3	5	10
Inv. kostn. milj. kr.	15	25	50
Statslån milj. kr.	3	5	10

2. Nybyggnad, ombyggnad och förbättring av lokaler i befintliga bostadsområden föreslås bli finansierade med statliga lån.

Omfattningen av sådan verksamhet är svår att beräkna. Om investeringsvolymen skulle bli 10 milj. kr. under ett första budgetår blir statslåneandelen därav ca 2 milj. kr. Om investeringsvolymen därefter stiger till 20 milj. kr. 1973/74 ökar investeringsvolymen och anspråken på statsmedel på följande sätt:

	1971/72	72/73	73/74
Inv. kostn. milj. kr.	10	20	20
Statslån milj. kr.	2	5	5

Det sammanlagda medelsbehovet beräknas öka på högst följande sätt:

	1971/72	72/73	73/74
Ökat behov av statsmedel milj. kr.	5	10	15

Utbetalningar från den föreslagna särskilda lånefonden beräknas till sammanlagt ca 60 milj. kr. budgetåret 1971/72. Detta belopp hänför sig till de olika ändamålen på följande sätt: Integrerade serviceanläggningar 10 milj. kr. varav 7 milj. kr. avser lokaler som nu belånas med bostadslån och som följaktligen tas från bostadslånefonden och 3 milj. kr. avser nya anspråk på statsmedel som en följd av kommitténs förslag att belåna skoldelen i en integrerad anläggning med bostadslån. Barnstugor 40 milj. kr (från bostadslånefonden och fonden för låneunderstöd till barnstugor), allmänna samlingslokaler 5 milj. kr. (från lånefonden för allmänna samlingslokaler) och lokaler i tidigare inte statsbelånade bostadsområden 2 milj. kr.

III Utvecklingsprojekt inom serviceområdet

6 Behovet av utvecklingsprojekt

Utbudet av och tillgången till boendeservice är i många avseenden starkt beroende av den fysiska miljöns utformning.

Graden av koncentration av bebyggelsen ger förutsättningarna för »underlaget» och avståndet till servicefunktioner som är knutna till särskilda anläggningar.

Samordningen eller bristen på samordning av lokaler för olika servicefunktioner bestämmer i vilken utsträckning verksamheter kan integreras, lokaler kan dubbelutnyttjas eller personalresurser tillvaratas effektivt.

Servicekommittén har kunnat konstatera att serviceförsörjningen kan förbättras väsentligt inom nu tillgängliga resursramar genom en noggrann planläggning av integrerade serviceanläggningar. Samtidigt som vinster görs i form av ett mer allsidigt och bättre fungerande utbud av service kan t. o. m. besparingar ske i form av minskade anläggningskostnader genom att lokaler kan dubbelutnyttjas eller få en flexibel användning.

Kommittén har ansett det vara en mycket väsentlig arbetsuppgift att närmare studera ett antal projekt inom servicesektorn som visar prov på okonventionella lösningar, för att använda erfarenheter från dessa projekt som underlag för förslag.

Dessa erfarenheter sammanställs i kommitténs projektstudie som publiceras under 1971. Kommittén avser även att i nästa betänkande lämna en rad förslag som avser fysisk planering och lokalutformning för boendeservice.

Med hänsyn till att tidsvinster därmed kan göras har kommittén beslutat att redan i detta delbetänkande framlägga förslag till statliga åtgärder avsedda att främja ett vidgat utvecklingsarbete inom serviceområdet i form av särskilda utvecklingsprojekt.

Det brukar hävdas att det moderna samhällsbyggandet är »en enda stor experimentverksamhet», där nya planeringsidéer och lösningar ständigt prövas. Så är emellertid knappast fallet. Utmärkande för dagens samhällsplanering är snarare att medvetna experiment saknas om man av sådana kräver systematisk uppföljning av och erfarenhetsinsamling från utformningar som avviker från praxis.

Servicekommittén har i flera sammanhang konstaterat att uppenbara svårigheter föreligger när kommuner och byggherrar önskar genomföra utvecklingsarbete som avser byggnadsutformning och byggnadsorganisation och projektet avviker från de lösningar som förutsatts i normer, rekommendationer och finansieringsregler.

Kommittén har funnit att byggherrar ibland avstår från att närmare penetrera möjligheten att skaffa erfarenheter genom ett mer långsiktigt utvecklingsarbete med motiveringen att sådant innebär en administrativ och ekonomisk belastning samt förskjutningar i tidplaneringen, som man inte har möjlighet att acceptera.

Det vore självfallet önskvärt att behovet

av utvecklingsprojekt inom servicesektorn kunde ses inom en vidare ram, och att de förslag som framlägges av kommittén skulle kunna modifieras att gälla hela den samhälleliga byggnadsverksamheten. I enlighet med direktiven har kommittén emellertid begränsat sina förslag till bostadssektorn med tyngdpunkten i lokaler och anläggningar för boendeservice.

Kommittén vill särskilt påpeka att behovet av utvecklingsarbete inte enbart gäller inom nybebyggelsen utan också i hög grad finns när det gäller att finna former för omdaning och funktionskomplettering av befintlig bebyggelse.

Servicekommittén föreslår, av dessa skäl, att särskilda åtgärder vidtas för att utvecklingsprojekt skall komma till stånd och för att erfarenheter av sådant arbete snabbt och i systematisk form skall komma till nytta i den rutinmässiga samhälls- och byggnadsplaneringen.

7 Förslag till åtgärder för främjande av utvecklingsprojekt

Med utvecklingsprojekt inom serviceområdet avser servicekommittén planering, projektering, byggande, förvaltning och bruk samt systematisk insamling, redovisning och utvärdering av erfarenheter av byggnad eller anläggning eller del av byggnad eller anläggning som används för serviceändamål. Därutöver skall tillblivelseprocess, utformning eller användning avvika från praxis på ett sådant sätt att särskilda åtgärder är befogade. Genomförandet av projektet skall dessutom bedömas ge erfarenheter av avsevärt värde för utvecklingen inom området.

Vissa krav på målsättningen för de projekt som omfattas av utvecklingsverksamheten bör ställas. Dessa krav kan av naturliga skäl inte ges en alltför precis innebörd. De viktigaste kraven bör vara att projektet skall ha ett klart uttalat socialt mål. Kostnader och hyror får inte bli så höga att en sned inkomst- och socialgruppsfördelning i bostadsområdet erhålles. Projektet skall då det gäller nybebyggelse syfta till en tidsmässigt väl samordnad utbyggnad av bostäder och service. Boendeservicen bör vara väl integrerad med den bostadsbebyggelse den skall betjäna, och boendeservicen bör vara planerad så att ett samordnat utnyttjande av lokaler kan uppnås. Sociala fördelar i förening med god ekonomi i såväl tillkomstskedet som driftskedet skall kunna påvisas.

Utvecklingsprojektet kan utgöra nybyggnad, ombyggnad eller tillbyggnad och ingå som funktionskomplettering i befintlig bebyggelse eller som del i nyexploatering.

Som villkor bör normalt ställas att utvecklingsprojekten handläggs av nedan föreslagen delegation från ett tidigt planeringsstadium.

För att meningsfulla utvecklingsprojekt skall komma till stånd krävs enligt kommitténs uppfattning följande åtgärder.

Administrativa åtgärder: Ett speciellt organ bör skapas på central nivå med uppgift att initiera och/eller pröva förslag till utvecklingsprojekt, utforma förslag till villkor för genomförande och uppföljning, motta och analysera erfarenheter samt medverka till spridning av information om dessa.

Servicekommittén föreslår att ett specialorgan tillskapas som en till bostadsstyrelsen knuten delegation bestående av representanter för berörda ämbetsverk, i första hand bostadsstyrelsen, socialstyrelsen, planverket, skolöverstyrelsen och kommunförbundet samt berörda forskningsråd. Anknytningen till lokala styrelser och nämnder samt till producenter och konsumenter och till andra som kan ge speciella erfarenheter bör för varje projekt tillvaratas av en referensgrupp.

Juridiska åtgärder: Den verksamhet som här omnämnts kan i vissa fall komma att strida mot utvecklad praxis samt mot gällande normer och bestämmelser, även sådana regler som knutits till statliga lån och bidrag. Av detta skäl bör delegationen få möjligheter att föreslå undantag från sådana

bestämmelser, då detta är motiverat.

Finansiella åtgärder: Då utvecklingsverksamheten kommer att avse boendesektorn kan verksamheten ske inom ramen för de resurser som står till bostadsbyggandets förfogande och de därmed förknippade kompletteringsinvesteringarna. Även andra byggnader än sådana som normalt knyts till boendemiljön kan emellertid komma att beröras av utvecklingsarbetet.

En viktig uppgift för delegationen torde bli att medverka till tidsmässig samordning av de investeringar som finansieras med olika statliga lån och bidrag som i enlighet därmed ligger på olika investeringsramar. Delegationens uppgift härvidlag blir att föreslå de ev. ändringar i turordningen som möjliggör projektets genomförande.

Antalet projekt som omfattas av verksamheten bör begränsas, främst för att projekten sedan skall kunna följas upp. Antalet större projekt bör inte överstiga fem per år. Med en genomsnittlig genomloppstid av fyra år för ett projekt kommer delegationens arbetsomfattning vid fullt utbyggd verksamhet att vara 20 projekt. Eventuella merkostnader för projekterings- och utredningsarbete skall kunna täckas inom ramen för ordinarie finansieringsformer.

En uppföljning av hur nya lösningar fungerar bör kunna ligga inom ansvarsområdet för statens råd för byggnadsforskning och anslag för arbete av forskningsmässig karaktär bör kunna erhållas därifrån. Även andra forskningsråd bör kunna ställa resurser till förfogande.

Kommittén vill påpeka att »utvecklingsprojekt» måste tolkas generöst i den meningen att de skall kunna avse prov såväl av nya sociala miljöer som av nya tekniska lösningar. Sannolikt kommer dessa två problemtyper att ofta vara förknippade med varandra. Exempelvis kan utvecklingen av flexibla lokaltyper kräva prov av både konsekvenserna för lokalanvändningen och av utformningen av t. ex. väggelement och utrustningsdetaljer.

Kommittén vill emellertid samtidigt göra klart att prövningen av förslag till utvecklingsprojekten måste ske noggrant med beaktande av den faktiska vinst i erfarenhet som de beräknas kunna ge. Verksamheten får inte ses som en smitväg för kostsamma eller av ovidkommande skäl avvikande lösningar. För att en noggrann prövning skall kunna genomföras krävs att förslagen kan studeras mot en bakgrund av aktuell kunskap inom flera områden. Kommittén föreslår därför att delegationen genom remissförfarande får möjlighet att insamla uppgifter av betydelse för bedömningen av varje enskilt fall.

Kommitténs sekretariat har, i enlighet med direktiven, en rådgivande och uppföljande verksamhet, delvis av den typ som den föreslagna delegationen skulle bedriva. Kommittén föreslår att den ovan skisserade delegationen tillkommer så att kommitténs ansvar för projektanalys och projektredovisning kan överföras på delegationen och att denna kan påbörja sitt arbete den 1 juli 1971.

Särskilt yttrande

av ledamoten Cecilia Nettelbrandt

Senare års bostadsmarknad har genom den otillräckliga tillgången helt varit säljarens marknad. Bostadskonsumenten har i realiteten saknat valfrihet och i allmänhet tvingats mottaga vad som eventuellt kunnat erbjudas. Det har ej heller varit särskilt meningsfyllt att avstå från att mottaga en bostad *utan* service eftersom bostäder *med* service knappast stått att uppbringa. Att bidra till förverkligande av den valfrihet som är tillgodoseende av vad servicekraven innebär måste vara en väsentlig arbetsuppgift. Genom en utvecklad service underlättas betungande hemarbete och ökar möjligheterna till personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter. Därifrån öppnas också vägen för en valfrihet av annat slag, möjligheten att välja mellan ett arbete i eller utanför hemmet, mellan att på äldre dagar vistas i hemmet eller på någon institution, mellan att som handikappad klara sig själv eller att genom enskild hjälp eller på institutionell väg vara beroende av andra osv. Ökad boendeservice kan och bör medverka till ökad trygghet, gemenskap och jämlikhet. För att den enskilde individen skall kunna uppnå denna trygghet, gemenskap och jämlikhet på det sätt som passar honom bäst är valfriheten en nödvändig förutsättning. Bland de övergripande målsättningarna för boendeservicen bör därför också infogas kravet på ökad valfrihet i vid mening.

Senare decenniers diskussion om servicebehoven i bostadsområden har inte avsatt många spår i faktisk handling. Byggandet med samlad service har varit praktiskt taget obefintligt eller haft sin huvudinriktning på det kommersiella. Det är därför mycket värdefullt om olika åtgärder vidtas för att för boendeservice nödvändiga lokaler från belåningssynpunkt skall bli behandlade på ett med bostäder mera likformigt sätt. Det är dock ovisst om detta är tillräckligt för att snabbt åstadkomma den snara satsning på samlade boendeserviceprojekt som är nödvändig för att tillgodose befintlig och växande efterfrågan. Någon form av differentiering av lånevillkoren för bostadsdelen borde införas så att de som satsar på projekt med en utvecklad och samlad boendeservice för bostadsdelen kunde erhålla något förmånligare villkor. Särskilda stimulansåtgärder i den riktningen bör snarast övervägas.

Bilaga 1 Servicekommitténs direktiv

Utdrag av protokollet över inrikesärenden hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 14 april 1967.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om tillkallande av en kommitté med uppgift att behandla vissa frågor angående service i bostadsområden och anför.

Frågan om lämpliga former för att tillgodose hushållens behov av service har utretts tidigare. År 1948 tillkallades sakkunniga, bostadskollektiva kommittén, för att utreda frågor om bostadsområdenas utrustning med gemensamhetsanläggningar av olika slag. Kommittén lade under 1950-talet fram en serie betänkanden med förslag till åtgärder för förstärkning av den kollektiva servicen. Kommitténs förslag fick praktisk betydelse bl. a. när det gäller anordningar för hushållstvätt samt utbyggnaden av kommunal service till åldringar och till hushåll som drabbats av sjukdom e. d.

De allmänna rekommendationer för bostadsområdenas utformning som kommittén lade fram i sitt slutbetänkande om hemmen och samhällsplaneringen (SOU 1956: 32) har också i stor utsträckning satt sin prägel på den kommunala bebyggelseplaneringen. I vissa avseenden har emellertid de grundläggande förutsättningarna för bebyggelseplaneringen ändrats sedan kommittén redovisade sina överväganden. Sålunda torde t. ex. bilismens expansion och koncentrationstendenserna inom detaljhandeln ha blivit starkare än kommittén räknade med.

Intresset för bostadsområdenas utbyggnad med service av olika slag har ökat starkt under 1960-talet. Främst är det den allt starkare ökningen av antalet yrkesarbetande kvinnor som har framkallat önskemål om anordningar för att underlätta hem- och hushållsarbetet och ge hushållens medlemmar större möjligheter att bestämma över användningen av sin tid och forma sitt livsmönster. Även behovet av vård i hemmet och service för gamla och handikappade har tilldragit sig ökad uppmärksamhet.

Den forsknings- och utredningsverksamhet som rör servicefrågorna har också ökat. Denna verksamhet – vilken till stor del bedrivs inom ramen för undersökningar som finansierats med anslag av statens råd för byggnadsforskning, statens konsumentråd, statens råd för samhällsforskning och riksbanksfonden – har huvudsakligen inriktats på undersökningar om behovet av bostadsservice, vård och tillsyn för barn i olika åldrar, ungdomar, åldringar och handikappade. Även studier som belyser användningen och värderingen av olika typer av service ingår. Vidare pågår försök att upprätta modeller för serviceutbudets organisation, lokalisering och omfattning dels i samband med regional planering, dels som teoretiska forskningsobjekt. I fråga om glesbygdernas servicebehov pågår särskild utredning.

Behovet av grundläggande utredningar för

att klarlägga servicebehovet torde till stor del bli tillgodosett genom pågående och redan slutförda undersökningar. Därmed torde också utgångspunkter erhållas för att pröva olika former att tillgodose servicebehovet i bebyggelseplaneringen. Det synes med hänsyn härtill inte finnas anledning att genom särskilda sakkunniga låta utföra mera omfattande utredningar efter mönster av bostadskollektiva kommitténs arbete. Däremot finns det skäl som talar för att en kommitté får till uppgift att hålla kontakt med pågående undersökningar, sammanställa utredningsresultat och praktiska erfarenheter beträffande service i bostadsområden samt vid behov ta initiativ till kompletterande utredningar.

Kommittén bör som en första uppgift ställa samman de normer eller riktvärden som myndigheter och enskilda nu tillämpar för dimensionering och lokalisering av serviceanläggningar i tätorter. En sådan sammanställning kan bli av särskilt värde för kommunerna i samband med planering, finansiering och drift av olika serviceverksamheter i bostadsområden.

Kommittén bör vidare överväga vilka ytterligare undersökningar som kan behövas som underlag för planering, genomförande och finansiering av serviceanläggningar. Behovet av centrala initiativ bör belysas. Uppmärksamhet bör också ägnas åt spörsmålet hur servicen skall byggas ut i befintliga bostadsområden. Avsikten är dock inte i första hand att kommittén själv skall genomföra dessa studier utan såvitt möjligt söka aktivera forskare inom de sociala och tekniska fälten att ta upp sådana uppgifter. Kommittén skall också, om så visar sig lämpligt, genom framställning till Kungl. Maj:t kunna föreslå att myndighet eller annan ges i uppdrag att utreda hithörande frågor.

Kommittén bör vidare genom kontakt med kommuner och bostadsföretag söka få del av sådana erfarenheter av nu bedriven verksamhet beträffande bostadsområdens service som kan ligga till grund för att bedöma behovet av framtida åtgärder.

Serviceuppgifterna i ett bostadsområde kan vara många och av olika vikt för skilda hushållsgrupper. Av särskild betydelse är anordningar för barntillsyn, som ökar föräldrarnas möjlighet till förvärvsarbete utanför hemmet, samt för sådan vård och tillsyn av åldringar, handikappade och andra hjälpbehövande att de kan bo i det vanliga bostadsbeståndet. Åtgärder för att tillgodose behovet av lokaler för fritidssysselsättning för dessa grupper liksom för ungdomen synes också vara av stor betydelse. Vid bedömningen av frågan om serviceanordningar av nyssnämnda slag bör de undersökningar beaktas som har utförts inom bl. a. familjeberedningen och socialpolitiska kommittén.

Utöver dessa allmänna servicebehov finns en hel rad andra som bör tillgodoses för att bostadsområdena skall fungera väl och ge sina invånare bekvämlighet och trygghet. Lokalisering och dimensionering av samhällets olika institutioner är av betydelse i detta sammanhang. Olika kulturella verksamhetsformer såsom riksteater, rikskonserter, riksutställningar, folkbibliotek och folkbildning kräver lokaler som är lätt tillgängliga för allmänheten. Likaså bör inriktning, lokalisering och dimensionering av olika kommersiella verksamheter prövas. Ansvarsfördelningen när det gäller serviceanläggningar i bostadsområden behöver också belysas.

Sedan kommittén vunnit sådan erfarenhet och överblick i servicefrågan att den kan utskilja lämpliga mönster för organisationen av service i bostadsområden, bör den undersöka möjligheterna att få till stånd försök efter dessa mönster. Förutsättningarna för sådan försöksverksamhet torde vara goda, eftersom intresset för dessa frågor är stort hos kommuner och bostadsföretag.

Det är av värde om promemorior och annat material som utarbetas inom kommittén kan offentliggöras för att ligga till grund för en vidare diskussion.

Bilaga 2 Om levnadsnivå och boendeservice — en diskussionspromemoria

Av Sven Thiberg

1. *Inledning*

Syftet med denna diskussionspromemoria var ursprungligen att medverka till en konkretisering av servicekommitténs interna debatt av boendeservice som medel att förbättra individens livsbetingelser. Kommittén har beslutat att publicera promemorian därför att den bedömts ha ett värde som komplement till målavsnittets generella resonemang. Promemorian skall således uppfattas som ett hjälpmedel vid en diskussion av boendeservicens effekter för skilda individer i samhället. Den gör i sin skissmässiga form inte anspråk på att fungera som underlag för en mer socialvetenskaplig analys. Det är dock författarens förhoppning att promemorians levnadsnivåmodell skall kunna utvecklas till ett instrument för strukturering av empiriska studier.

2. *Levnadsnivåbegreppet*

Hur kan man definiera och beskriva de förhållanden hos individen som kan påverkas positivt genom ökad boendeservice?

Kan man utgå från en totalbild av individens livssituation, och diskutera påverkningar som kan uppnås genom ökad boendeservice?

Bilder av individens livssituation har man sökt ge med hjälp av det s. k. levnadsnivåbegreppet. En relativt utförlig redovisning av tidigare levnadsnivådefinitioner finns i Sten Johansson: Om levnadsnivåundersökningen, Låginkomstutredningen, utkast till kap. 1 och 2 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden (Allmänna Förlaget 1970). I denna källa ges referenser till litteratur som behandlar olika levnadsnivådefinitioner. Begreppet har bl. a. utnyttjats av FN i försök till jämförande analyser av levnadsförhållanden i olika länder. Huvudprincipen är att man söker karaktärisera individens totala livssituation genom att beskriva ett antal komponenter som sedan kan studeras var för sig. För vissa komponenter kan det vara möjligt att ange nivåer i kvantitativa eller kvalitativa termer. Därmed kan olika individers eller gruppers livssituation jämföras. För att den totala levnadsnivån skall kunna beskrivas krävs en möjlighet att väga samman levnadsnivåkomponenter. Detta förutsätter i sin tur ställningstaganden till den inbördes relationen mellan olika komponenter.

FN:s levnadsnivådefinition innehåller följande komponenter:

hälsa
livsmedelskonsumtion
utbildning
sysselsättning, arbetsförhållanden
bostadsförhållanden
social trygghet
beklädnad
rekreation, fritid
mänskliga friheter.

En särskild levnadsnivådefinition har

gjorts för låginkomstutredningen. Den omfattar följande komponenter:

hälsa
kostvanor
bostad
uppväxtförhållanden och familjerelationer
utbildning
sysselsättning och arbetsplatsförhållanden
ekonomiska resurser
politiska resurser
fritid och rekreation

Låginkomstutredningens komponentförteckning har konstruerats med hänsynstagande till vilka undersökningsvariabler, som utredningen ansett intressanta och möjliga att studera, när man önskar klarlägga effekten av låg inkomst. Låginkomstutredningens komponenter är således inte avsedda att fullständigt spegla individernas levnadsnivå.

3. *En serviceanknuten levnadsnivådefinition*

I det följande redovisas en serie levnadsnivåkomponenter, avsedda att användas för bedömningar av effekten av alternativa serviceutbud.

4. *Komponenter och komponentgrupper*

Följande komponenter har valts

(1) hälsa –
Komponenten beskriver fysisk och psykisk hälsa uttryckt som »kapacitet» eller »prestationsförmåga» inom relevanta aktivitetsområden (konstitutionella resurser).

(2) kunskap –
Komponenten beskriver utbildning, yrkeskunnande samt kunnande och erfarenhet som kan nyttjas i individens »konsumentroll» (medvetenhet).

(3) anspråk –
Komponenten beskriver individens manifesterade krav och önskemål, anspråksnivå, inom relevanta konsumtionsområden[1] (ambition).

(4) ekonomiska resurser –
Komponenten beskriver individens ekonomiska resurser för användning till kostnadskrävande konsumtion.

(5) tidsresurser –
Komponenten beskriver individens tidstillgång för användning till relevanta aktiviteter.

(6) påverkansresurser –
Komponenten beskriver individens möjligheter till fritt handlingsval samt till påverkan på kollektiva konsumtionsområden, där individuellt val ej är möjligt (exempelvis boendemiljö, arbetsmiljö) samt politisk frihet.

(7) sociala resurser –
Komponenten beskriver individens hushållstillhörighet och grupptillhörighet i relevanta gemenskapsfunktioner.

(8) aktivitetsresurser –
Komponenten beskriver individens förvärvs- och fritidsförhållanden.

(9) boendemiljöresurser –
Komponenten beskriver individens boendestandard i relevanta avseenden.

De nio komponenterna har samlats i tre grupper:

A. Personlighetsknutna resurser

(1) hälsa
(2) kunskap
(3) anspråk

B. Handlingsresurser

(4) ekonomiska resurser
(5) tidsresurser
(6) påverkansresurser

C. Miljöresurser

(7) sociala resurser
(8) aktivitetsresurser
(9) boendemiljöresurser.

[1] OBS. den av kommittén redovisade skillnaden mellan begreppen behov och anspråk.

5. *Operationell servicedefinition*

Boendeservice definieras i denna modell som ett *resurstillskott,* som skall tillföras »utifrån» för att en viss nivå av behovstillfredsställelse skall uppnås. Denna till synes enkla definition rymmer en rad komplexa problem. Boendeservicen kan, med användning av definitionen »resurstillskott», ses som den serviceförsörjning som i den aktuella situationen erfordras för att täcka *skillnaden* mellan det totala servicebehovet och den serviceförsörjning som individen ger sig själv eller får på annat sätt. Barnets resurstillskott i form av institutionell omsorg skall exempelvis täcka skillnaden mellan det totala behovet av omsorg och den omsorg som hushållet ger. Åldringens resurstillskott i form av omsorg skall täcka skillnaden mellan totalt omsorgsbehov och det omsorgsbehov som åldringen täcker genom egen aktivitet. Familjehushållets resurstillskott av expeditiva tjänster skall täcka skillnaden mellan det totala behovet av sådana tjänster och det behov som täckes genom hushållsmedlemmarnas aktivitet. Som framgår av exemplen är det manifesterade servicebehovet beroende av vilken »enhet» som väljes: Individen eller hushållet. Detta förhållande är också en del av förklaringen till att servicebehovet synes växa genom att hushållets interna serviceutbud minskar och måste ersättas av extern serviceförsörjning.

6. *Tillämpningsexempel*

För att illustrera användningen av modellen tillämpas den i två exempel. Beskrivningarna har inte formaliserats i detta utkast, men kan efter vidare bearbetning bilda underlag för systematiserade redovisningar av resurstillskottets påverkan på individens levnadsnivå.

Exempel 1: MAN, 75 år

Komponent	Levnadsnivåbeskrivning	Erforderligt resurstillskott	Relevanta servicefunktioner
(1) hälsa	nedsatt rörlighet, syn, hörsel, reaktionsförmåga, stark trötthet, orossymptom	hälsofrämjande aktiviteter, sysselsättning, hälsokontroll och tillgång till vård vid ökat vårdbehov	
(2) kunskap	folkskola, yrkeskunskap som kommunalarbetare, begränsad erfarenhet och kunskap i hemvård och mathållning m. m.	kunskap om lämpliga levnadsvanor betr. kost, fysisk aktivitet m. m., samt om samhällets möjligheter för äldre	
(3) anspråk	önskar hjälp i vissa hemsysslor, trygghet vid sjukdom, är i övrigt nöjd med nuläget	ökad anspråksnivå som incitament till krav inom övriga resursområden	
(4) ekonomiska resurser	folkpension, bostadstillägg	— (erfordras ej, om övriga resurstillskott kan erhållas utan kostnader för individen)	Samtliga här skisserade erforderliga resurstillskott förmedlas eller påverkas indirekt av servicefunktion »omsorg om åldringar» (innefattande bl. a. vård och tillsyn, personlighetsutvecklande och hälsofrämjande aktiviteter, fritidssysselsättning och kulturdistribution, mathållning, tvätt och bostadsvård, varudistribution och expeditiva tjänster)
(5) tidsresurser	stora tidsresurser	— (erfordras ej)	
(6) påverkansresurser	ingen politisk eller ideell aktivitet, ingen personlig påverkan genom umgänge eller släktkontakter	möjlighet att påverka den egna situationen och att få medinflytande på samhällsutvecklingen i stort	
(7) sociala resurser	ensamstående, inga släkt- eller vänkontakter, obetydliga spontana kontakter, starkt isolerad tillvaro	sociala kontakter i närmiljön	
(8) aktivitetsresurser	vistas huvudsakligen i bostaden, ingen aktivitet utöver minimala hemsysslor, sporadisk tidningsläsning	personlighetsutvecklande aktiviteter	
(9) boendemiljöresurser	modern pensionärsbostad i bostadsområde utan gemensamhetsanläggningar, ½ km till större butikscentrum	lokaler och utrustning för hälso- och personlighetsfrämjande aktiviteter	

Kommentar: Exemplet visar ett fall där servicetillskottets främsta syfte är att öka individens möjligheter till gemenskap och personlighetsutvecklande aktiviteter

Exempel 2: KVINNA, 32 år

Komponent	Levnadsnivåbeskrivning	Erforderliga resurstillskott	Relevanta servicefunktioner
(1) hälsa	full arbetsförmåga, symptom på fysisk och psykisk överansträngning	avlastning av betungande sysslor och ansvar	barntillsyn (fritidshem), kollektiv mathållning och tvätt och klädvård, bostadsvård, varudistribution och expeditiva tjänster
(2) kunskap	realexamen, sekreterarutbildning, hemvårds- och barnavårdskurser, politiskt informerad i stadsdelsförening	fortbildning inom yrke och politisk verksamhet	lokaler för fortbildning och politisk föreningsverksamhet
(3) anspråk	hög anspråksnivå inom samtliga områden	(erfordras ej)	
(4) ekonomiska resurser	hushållets sammanlagda inkomst 5 000 kr/mån	(erfordras ej)	
(5) tidsresurser	ytterst pressat tidsschema, inga disponibla tidsresurser	ökade tidsresurser för prioriterade intresseområden	kollektiv mathållning och tvätt och klädvård, bostadsvård, varudistribution och expeditiva tjänster
(6) påverkansresurser	politisk påverkan i stadsdelsförening, personlig påverkan genom kontakter i familjs, släkt, kollegialt umgänge m. m.	ökade påverkansmöjligheter genom ökad tidstillgång	
(7) sociala resurser	gift, 2 barn (7, 12 år), stort vänumgänge, regelbundna släktkontakter, intressegemenskap i arbete och politisk verksamhet	(erfordras ej)	
(8) aktivitetsresurser	heltids förvärvsarbete, hushållssysslor, politisk aktivitet, umgänge inom och utom hushållet	ökade aktivitetsresurser inom prioriterade områden	
(9) boendemiljöresurser	bostad i äldre bostadsområde, ingen boendeservice utöver närhetsbutik	kollektiva resurser (bl. a. lokaltillgång) för aktiviteter i närmiljön	gemenskapsanläggningar för kollektiv mathållning och tvätt, lokaler för personlighetsutvecklande aktiviteter för samtliga hushållsmedlemmar

Kommentar: Exemplet visar ett fall där servicetillskottets främsta syfte är att avlasta individen tidskrävande och betungande sysslor och ansvar samt att tillhandahålla lokaler och anordningar för hushållsmedlemmarnas utåtriktade aktiviteter.

Summary

In April 1967, the Government of Sweden appointed a Committée, headed by the Minister for Family Affairs, to study the different aspects of services in residential areas. In August 1968 the Committee presented its first report in the form of an information-booklet: "Boendeservice 1" (SOU 1968: 38, Stockholm). The main aim of this first report was to arouse greater interest in matters of service among politicians, planners and people in general. The Committee tried to describe the need of different service facilities in old and modern urban communities.

What is user service?

The Committee has defined the concept of user service by means of the following explanations of different service functions.

Child supervision

In the form of institutional supervision as day nurseries, supervision in host-families, supervision in the child's own home by a person not a member of the family and temporary child supervision.

Service for the elderly, the sick and the disabled

The service rendered at the home of the recipient or in his immediate vicinity.

Recreational and cultural service

In the form of organised activity for all age groups having varied interests and on the assumption that it takes place in or near the home.

Meals service

For all age groups as an alternative or supplement to independent houskeeping in their homes. This also covers the question of distributing ready-made dishes for consumption in the home.

Home help

Daily cleaning, weekly cleaning and spring cleaning plus different kinds of home help often combined with company and care for the elderly.

Washing, ironing, mangling, dry cleaning etc.

In the dwelling itself, on the same premises and at public laundries and launderettes.

Goods delivery and public services, i.e. banks, post offices, national insurance offices etc.

For all types of households. Questions concerned with the types of premises used for trade, public offices, banking and postal services, locations, hours of business, goods deliveries and services available are also classed under this heading.

It also presented a list of norms and base values at that time used by authorities when deciding upon dimensions and locations of services. Finally it presented some thirty examples of current plans or projects all over the country with special interest from the service point of view.

In this report the Service Committee (Servicekommittén) discusses the following

points:

Goals of service in residential areas

In view of this general background for the work of the Committee two questions connected with the realisation of the goals are here discussed:

Financing of premises for service facilities

Government measures aimed at promoting development in the service sector.

The opinion of the Committee and the proposals they have put forward can be summarized as follows:

Section I Goals.

- The Service Committee considers it important that a contribution should be made to the current attempts at constructing and justifying an overall view of community development and at applying it to the residential environment.
- In the opinion of the Service Committee the role of service for residents in this community development process is to lighten the burden of wearisome household tasks, increase the scope for development of personality and pursuit of healthy activities, and to help establish increased security, equality and fraternity.
- The Service Committee considers discussion on priority of urgent importance, the main purpose here being to establish the nature and extent of the community's responsibility and its contributions to the provision of service.
- The Service Committee considers it the responsibility of the community to guarantee planning measures, provision of premises and amenities and operation of facilities so as to ensure that the full need for service is met:

  care of children
  care of the elderly
  care of the disabled
  care of the sick
- The Service Committee considers it the duty of the community to ensure that the basic conditions for meeting the need in the form of planning measures and created in the service sector:

  recreational service, promotion of cultural activities, distribution of goods and office services, including reception services, and agency assignments, food service, home help, laundry and wardrobe service.

Section II Financing of premises for service facilities.

- The Service Committee considers that the financing terms for the different forms of Government loans for provision of premises should be made as uniform as possible. Aid for amenities should in time be limited to a single form of Government loan.
- The Service Committee proposes that requirements relating to co-ordination of premises and the scope available for using premises for various purposes should be gradually included in the terms of all forms of Government loans and grants.
- The Service Committee proposes that standards referring to quality and needs conditions governing loans and grants for premises designed for communal service facilities should be compiled in an information booklet.
- The Service Committee proposes that loans for the provision of integrated service facilities should be financed through a special loan fund from which financial aid may be obtained on the same terms as those applying to ordinary housing loans for ancillary premises. The same fund might also grant loans for day care centres for children, public assembly premises and for construction and conversion of premises in residential areas not previously the subjects of Government loans.
- The Service Committee considers that the difficulties encountered in implementing development projects in the field of service are so great that special measures are justified.

Section III Development projects.

- The Service Committee proposes that a special committee should be appointed for development projects in the service sector. The Committee wishes to stress that the need for development does not apply only to construction of new buildings but also to a large extent when seeking ways of transforming and supplementing the functions of existing building development.
- The Service Committee proposes that the committee discussed above, which would be attached to the National Housing Board, should be given the task of initiating and/or testing proposals for development projects, producting drafts of conditions governing implementation and follow-up, assembling and analysing findings derived form experiments and finally of helping to provide information on these subjects.

Appendix 2 contains a draft of a level of living model designed for use in studies of the effects of different kinds of service on the individual.

In continuing its work, the Committee will present four studies that have been made and used as background material for the proposals from the Committee. These studies will be published in the beginning of 1971. Later on the Committee intends to deal with matters of administration, organisation and physical planning. This report is planned to be published in 1971.

Allmänna Förlaget · Stockholm 1970