Bostads verket

Samordning-

Betänkande av
Byggadministrationsutredningen

SOU 1976:26

Bostads verket

Samordning-decentralisering

Betänkande av
Byggadministrationsutredningen

SOU 1976:26

Statens offenliga utredningar
1976:26
Bostadsdepartementet

Bostadsverket

Samordning – decentralisering

Betänkande av byggadministrationsutredningen

Stockholm 1976

Omslag Vidar Forsberg
ISBN ~~91-38-02381-X~~ 91-38-02831-X (F).
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1976

Till Statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Den 4 oktober 1974 bemyndigade Kungl Maj:t chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en sakkunnig med uppdrag att utreda den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 1 november 1974 såsom sakkunnig statssekreteraren Göte Svenson.

Den sakkunnige har antagit namnet Byggadministrationsutredningen.

Sekreterare i utredningen har varit departementssekreteraren Lennart Myhlback (sedan 1974-11-01) och byrådirektören Jan Wisén (sedan 1974-12-01). Inom sekretariatet har som biträde tjänstgjort kansliskrivaren Eva Jonsson (sedan 1975-01-22).

Experter i utredningen har varit numera t f länsbostadsdirektören Sven Åke Andersson (sedan 1975-08-20), byråchefen Göte Berggren (sedan 1974-11-12), länsbostadsdirektören Elis Larsson (sedan 1974-11-12), numera departementssekreteraren Krister Orrell (sedan 1974-11-12), kommunalrådet Nils Yngvesson (sedan 1974-11-12) och avdelningsdirektören Fritz Åberg (sedan 1974-11-12). Samtliga experter har deltagit i justering av betänkandet.

Kungl Maj:t har den 20 december 1974 till utredningen överlämnat en motion (1974:1921) angående utredningens arbete.

Chefen för bostadsdepartementet har den 2 april 1975 överlämnat en skrivelse från HSB:s Riksförbund angående belåningsbestämmelserna för bostadsbyggandet. Vidare har chefen för bostadsdepartementet den 27 juni 1975 överlämnat dels en promemoria angående förslag om förbättrad kontroll av småhusbyggen, dels en skrivelse i ämnet från Svenska konsultföreningen och Föreningen Sveriges praktiserande arkitekter.

Utredningen har i sitt arbete tagit kontakter med företrädare för berörda ämbetsverk, länsstyrelser, kommuner och olika intresseorganisationer. Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Bostadsverket, samordning – decentralisering.

För innehållet i bilagorna 2 och 3 svarar respektive författare:
Särskilt yttrande har lämnats av Elis Larsson.
Utredningen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i maj 1976

Göte Svenson

Sven Åke Andersson *Elis Larsson* *Nils Yngvesson*

Göte Berggren *Krister Orrell* *Fritz Åberg*

/Lennart Myhlback

Jan Wisén

Innehåll

Sammanfattning

Uppdraget

Vår uppgift är att se över ansvarsfördelning och organisation för uppgifter inom bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen. Våra direktiv innefattar tre viktiga utgångspunkter för en dylik översyn. Den första är att uppgifter bör decentraliseras. Den andra är att näraliggande uppgifter bör samordnas organisatoriskt. Den tredje är att staten i förhållande till kommuner och byggherrar bör begränsa de kontrollerande och granskande uppgifterna och lägga tonvikten i högre grad på information, råd och service.

Framväxten av uppgiftsfördelningen mellan olika organ

Sedan slutet av 1940-talet har möjligheterna att decentralisera uppgifter inom bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen diskuterats. En successiv decentralisering har också skett. Den har till största delen gällt utflyttning av uppgifter från central till regional nivå. Den senaste kommunindelningsreformen har skapat nya förutsättningar för kommunerna att ta ett ökat ansvar för olika samhällsuppgifter. Våra förslag innebär en konsekvent fortsättning av den utveckling som pågått under många år.

Ändringar i uppgiftsfördelningen

Vi föreslår att beslutanderätten i ett stort antal låne- och bidragsärenden flyttas från länsbostadsnämnderna till kommunerna. Det gäller bl a beslut om bostadslån, förbättringslån, bostadsanpassningsbidrag, statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus och beslut om tomträttslån. Vid beslut i låne- och bidragsärenden är kommunerna i regel bundna av de ramar som ställs till deras förfogande.

Beslut om markförvärvslån decentraliseras från central verksnivå till länsstyrelserna.

Beslut om förhöjt låneunderlag och tilläggslån för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, beslut om eftergifter av och räntebefrielser från hyresförlustlån och beslut om dispenser från markvillkoret samt medgivande

att lämna lån till integrerade skollokaler och lån för ändrad lägenhetssammansättning decentraliseras från regeringen till länsstyrelserna.

Från regeringen förs till central verksnivå bl a uppgiften att besluta om ändring av tidskoefficienten.

Vi föreslår att det regionala bostadspolitiska organet blir första instans och att den centrala bostadspolitiska myndigheten blir andra och i regel sista instans för besvär över kommunernas beslut om lån och bidrag för bostadsändamål. Ärenden av större omfattning eller av större principiell betydelse skall överlämnas till regeringen för avgörande.

Mot bakgrund av den viktiga roll som bostadsbyggandet spelar för den regionala utvecklingen anser vi att beslut om fördelning på län av ramar för långivningen samt tillstånd för icke statligt belånat byggande bör fattas av regeringen. Därigenom skapas bättre förutsättningar att samordna denna fördelning med övriga regionalpolitiska insatser. På regional nivå sker redan i dag sådan samordning i och med att länsstyrelsen beslutar om ramarnas fördelning på kommuner.

Vill tillstyrker boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas förslag att på sikt föra över administrationen av bostadsbidrag till försäkringskassorna. Fullföljd av talan i sådana ärenden skall dock ske i länsstyrelse och bostadsverk.

Uppgiftsfördelningen inom plan- och byggnadsväsendet är i hög grad avhängig av den översyn av byggnadslagstiftningen som nu pågår inom bostadsdepartementet. Vi har därför inte utarbetat detaljerade förslag till ny uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom detta område. Vi anser emellertid att bl a följande principer bör vara vägledande för att bestämma statens och kommunernas ansvar inom plan- och byggnadsväsendet.

- Kommunerna bör ha ett avgörande inflytande i plan- och byggnadsfrågor av enbart lokal räckvidd.
- Staten bör genom generella föreskrifter kunna verka för att vissa minimikrav uppfylls i planering och byggande.
- Staten bör kunna ställa upp krav som skall uppfyllas i den kommunala planeringen när så behövs för att tillgodose ett riksintresse.
- Ett kommunalt markanvändningsbeslut bör kunna undanröjas om det strider mot gällande föreskrifter eller kränker enskild rätt.

Förvaltning av bostadslån m m

Förvaltning av bostadslån kan inte föras ut till kommunerna. En förutsättning för att kommunerna kan ges rätt att besluta i huvuddelen av låne- och bidragsärendena är därför att dessa beslut organisatoriskt kan skiljas från låneförvaltningen. Detta är möjligt utan påtagliga nackdelar. Vi har prövat olika möjligheter att organisatoriskt förankra låneförvaltningen på regional nivå. Därvid har vi funnit att avgörande skäl talar för att riksbanken med dess avdelningskontor blir huvudman för låneförvaltningen.

Ny roll för den statliga organisationen

Våra förslag till förändringar i uppgiftsfördelningen ställer krav på förändringar av den statliga organisationen. I stället för att i efterhand granska kommunala beslut bör staten i ökad grad bistå kommuner och andra intressenter med råd, service och information på ett tidigt skede i byggprocessen.

En förskjutning av tyngdpunkten i den statliga verksamheten är också motiverad av de förändringar som ägt rum på bostadsmarknaden. De statliga organen bör ha en roll som svarar mot de problem som är aktuella i dag. Vi föreslår att verksamheten i högre grad inriktas på bl a åtgärder för att främja konsumentupplysning och varudeklaration i fråga om bostäder, ge information om planexempel och goda projekt, ge information och råd till småhusköpare i fråga om t ex finansiering, upphandling och kontraktsfrågor, ge information om bostadsbidrag, ge information och råd i upphandlingsfrågor, utveckla underlag för att utarbeta program och infordra anbud, följa pågående försök med vidgad boendedemokrati samt stödja experimentverksamhet inom bostadsbyggandet och projekt för att utveckla boendemiljön.

Samband mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen

Sambanden mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen är starka. En god samordning av dessa verksamheter är av stor betydelse för en ändamålsenlig samhällsplanering. Det gäller bl a i fråga om bostadens och bostadsmiljöns kvalitet, kommunernas bostadsbyggnads- och bostadssaneringsprogram och fysisk planering samt mellan kommunala markförvärvsprogram och fysisk planering.

En kontaktundersökning som statskontoret utfört för vår räkning visar att kontakterna mellan berörda organ i dag är av mycket liten omfattning. Det krävs organisatoriska ingrepp för att stärka kontakterna mellan bostadsstyrelsen och statens planverk och mellan länsbostadsnämnderna och länsstyrelserna.

Organisation

Vi föreslår att bostadsstyrelsen och statens planverk läggs samman till ett verk – statens bostadsverk. På regional nivå bör de uppgifter som skall ankomma på den statliga bostadspolitiska organisationen föras in i länsstyrelsen. Vi föreslår att en bostadsenhet inrättas i länsstyrelsens planeringsavdelning. En särskild bostadsdelegation bestående av fyra ledamöter med landshövdingen som ordförande inrättas i länsstyrelsen med uppgift att bl a fatta beslut med anledning av besvär över kommunernas beslut i låne- och bidragsärenden. Den organisatoriska utformningen i kommunerna bör anpassas till de krav och förutsättningar kommunerna själva anser föreligga.

Statens bostadsverk består av tre sakenheter – huvudenheterna för bostadsförsörjningsfrågor, markfrågor och byggnadsfrågor – samt en service-

och stödenhet, huvudenheten för administrativa frågor. Bostadsverket leds av en styrelse med åtta ledamöter förutom ordföranden som är verkets generaldirektör. Till bostadsverket knyts två delegationer – delegationen för boendemiljö och delegationen för samlingslokaler. Fyra råd är knutna till bostadsverket – rådet för samhällsplanering, tekniska rådet, rådet för energihushållning samt rådet för belånings- och värderingsmetoder.

Vi har beräknat personalbehovet för statens bostadsverk till omkring 285 årsarbetskrafter. Detta innebär en minskning med drygt 40 årsarbetskrafter i förhållande till nuläget. Av dessa sparas drygt 20 genom samordningsvinster i samband med sammanläggningen. Huvuddelen av de övriga förs över till riksbanken.

På regional nivå kommer en stor del av länsbostadsnämndernas personal att föras över till riksbanken. Det gäller ungefär 270 tjänster. Vi föreslår att byggnadsteknisk kompetens tillförs samtliga länsstyrelser. Den föreslagna bostadsenheten blir därmed i de flesta län av storleksordningen sex till sju personer.

Enligt de intervjuer vi genomfört i anslutning till vårt utredningsarbete behöver flertalet kommuner personalförstärkningar för att klara av de vidgade arbetsuppgifterna.

Avgränsning mot andra myndigheter

Det principuttalande om gränsdragningen mellan den bostadspolitiska organisationen och konsumentverket som gjordes år 1972 bör utgöra riktmärke för ansvarsfördelningen även i fortsättningen. Frågor som rör bostadens lösa inredning och utrustning tillhör konsumentverkets arbetsområde. Frågor som rör själva bostaden och dess fasta inredning ankommer i huvudsak på bostadsverket.

Bostadsverket bör svara för föreskrifter, råd och anvisningar i fråga om utformning och inredning av bostaden i den omfattning det rör fast egendom och tillbehör till fast egendom. Initiativ till normer på detta område kan tas av konsumentverket. Normerna skall publiceras av bostadsverket.

Gällande fördelning av uppgifter mellan bostadsstyrelsen, statistiska centralbyrån och statens pris- och kartellnämnd är i vissa delar oklar när det gäller vem som har ansvaret att producera statistik över byggnadspriser och hyror och att informera i dessa frågor.

Statistiska centralbyråns statistik på bostads- och byggnadsområdet bör liksom hittills publiceras av centralbyrån. Ansvaret för att ta fram kompletterande information som kan belysa prisutvecklingen bör åvila bostadsverket.

Bostadsverkets ansvar för information inom dess verksamhetsområde fordrar ett vidgat samarbete med i första hand statistiska centralbyrån. Även statens pris- och kartellnämnd, statens institut för byggnadsforskning m fl myndigheter och branschorgan berörs. Bostadsverkets samarbete med statistiska centralbyrån bör gälla statistikens innehåll, administrativa rutiner för insamling av primärmaterial, formerna för specialbearbetningar m m. Bostadsverket bör samråda med statens pris- och kartellnämnd i frågor om

branschstudier och information om prisutvecklingen på varor och tjänster inom byggnads- och bostadsområdet.

Vi föreslår vidare att formerna för den s k revisionsverksamheten ändras. Arbetet bör bedrivas under ledning av en arbetsgrupp med representanter för bostadsverket, statistiska centralbyrån och pris- och kartellnämnden. Det direkta arbetet med undersökningarna bör ske i bostadsverket.

Frågor som rör belånings- och värderingsmetoder handhas i dag både av låneunderlagsgruppen som är knuten till bostadsdepartementet och av en särskild samrådsgrupp vid bostadsstyrelsen. Vi föreslår att dessa organ förs samman i rådet för belånings- och värderingsmetoder. Rådet knyts till bostadsverket.

Kontroll och besiktning av småhus

Småhusköparens ställning i förhållande till byggherrar, entreprenörer och husfabrikanter behöver stärkas. Ett medel är därvidlag en utökad kontroll och besiktning av småhusproduktionen.

Vi föreslår att kommunerna får skyldighet att utföra en noggrann granskning och kontroll av alla småhus som uppförs med statliga lån. Kommunernas kostnader för denna kontroll och besiktning skall helt täckas genom avgifter. Denna avgift skall räknas in i underlaget för det statliga bostadslånet.

Vi pekar på två möjligheter för kommunerna att lösa ansvaret för granskning, kontroll och besiktning. Den ena är att kommunen bygger ut den nuvarande kommunala byggnadsinspektionen. Den andra är att kommunen anlitar konsulter för nämnda uppgifter.

Förslag till produktionskostnadsanpassad belåning

Storleken av de statliga krediterna fastställs i dag med hjälp av en särskild metod för beräkning av låneunderlag och pantvärde. Beräkningsmetoden styr i vissa fall byggandet på ett sätt som inte är önskvärt. Större negativa effekter uppkommer emellertid genom att låneunderlags- och pantvärdenivån inte i tillräcklig grad anpassats till prisutvecklingen inom bostadsbyggandet.

I ett läge där anbudsvillkoret fullt ut slagit igenom och gett effekt på byggherrarnas och producenternas beteende anser vi att nuvarande beräkningsmetod inte längre är nödvändig för att bestämma bostadslånens storlek. Vi föreslår därför att produktionskostnaden enligt bästa anbud läggs till grund för belåningen. Produktionskostnaden för ett projekt får dock inte väsentligt överskrida en jämförelsekostnad, beräknad i princip enligt nuvarande beräkningsmetod. Storleken av den avvikelse som kan tolereras bör kommunerna bedöma väsentligen enligt den praxis som utvecklats hos länsbostadsnämnderna.

Metoden att använda produktionskostnaden som finansieringsunderlag skall användas uteslutande för projekt som upphandlats i konkurrens. I övriga fall, det gäller projekt i egen regi eller upphandlade genom förhandling,

skall den kostnad som fastställs genom beräkningsmetoden utgöra underlag för belåningen. Detsamma gäller styckebyggda småhus som inte upphandlats i konkurrens.

Genomförande

Våra förslag beräknas kunna genomföras den 1 januari 1978. När det gäller förslaget till produktionskostnadsanpassad belåning föreslår vi inte någon viss tidpunkt från vilken denna bör gälla. Det bör ankomma på regeringen att bedöma när konkurrensförhållandena medger att detta förslag träder i kraft.

1 Inledning

Vår uppgift är att se över ansvarsfördelning och organisation för uppgifter inom bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen. Den bostadspolitiska organisationen består av bostadsdepartementet, bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och de kommunala förmedlingsorganen. Organisationen inom plan- och byggnadsväsendet innefattar bostadsdepartementet, statens planverk, länsstyrelserna med i första hand planeringsavdelningens planenhet och på kommunal nivå bl a byggnadsnämnderna.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan skilda samhälleliga organ är inte något en gång för alla givet. Samhällsutvecklingen i stort medför sådana förändringar i betingelserna för den offentliga administrationen att rollfördelningen mellan de olika organen från tid till annan måste omprövas och anpassas till utvecklingen. Även förvaltningens organisation bör givetvis anpassas till nya förutsättningar. Såväl den bostadspolitiska organisationen som organisationen för plan- och byggnadsväsendet har ställts inför betydande förändringar i de yttre betingelserna sedan de organisatoriska grunddragen lades fast. En översyn av ansvarsfördelning och organisation är därför motiverad.

Våra direktiv innefattar tre viktiga utgångspunkter för en dylik översyn. Den första är att en decentralisering av uppgifter bör komma till stånd. Den andra är att näraliggande uppgifter bör samordnas organisatoriskt. Den tredje är att staten i förhållande till kommuner och byggherrar bör begränsa de kontrollerande och granskande uppgifterna och lägga tonvikten i ökad grad på information, råd och service.

Ett demokratiskt samhälle kännetecknas bl a av att beslut i samhällsangelägenheter fattas så nära medborgarna som möjligt. I särskilt hög grad gäller detta samhällen på en hög utvecklingsnivå – både därför att den offentliga sektorn i sådana samhällen tenderar att påverka individernas levnadsbetingelser på ett mera genomgripande sätt än i samhällen som är mindre utvecklade och därför att medborgaren besitter de kunskaper som gör ett bredare medborgerligt engagemang i de offentliga besluten möjligt. Därav följer att möjligheterna till decentralisering i vårt land bör tas till vara fullt ut. Decentralisering medför vanligen förbättrad service till allmänheten och ökad effektivitet i den meningen att besluten blir bättre anpassade till lokala och regionala förutsättningar. Genom decentralisering vinns också att den centrala statsförvaltningen kan avlastas tidsödande arbete med detaljproblem av endast lokal räckvidd. Den får därmed mera tid för planering och andra verksamheter av övergripande karaktär.

Den kommunstruktur som skapats genom kommunindelningsreformerna har gett kommunerna förutsättningar att ta väsentligt ökat ansvar för olika samhällsuppgifter. I takt med den kommunala verksamhetens expansion har kommunernas förvaltningsorganisation byggts ut. Kommunerna har i dag tillgång till kvalificerad sakkunskap på olika områden. Mot den bakgrunden skall vi enligt våra direktiv pröva frågan om ytterligare ökning av kommunernas ansvarsområde. Decentralisering av bostadspolitiska uppgifter och av uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet ligger i linje med reformarbetet på andra områden inom samhället.

Det finns emellertid en gräns för hur långt decentraliseringen kan drivas. Önskvärdheten av bättre service åt allmänheten och anpassning av offentliga beslut till lokala förutsättningar måste balanseras av krav på en rimlig grad av enhetlighet i tillämpningen av offentligrättsliga bestämmelser och åtgärder för att tillförsäkra medborgarna sysselsättning och tillgång till en så långt möjligt lika samhällsservice oavsett bostadsort. Vissa uppgifter måste därför handhas av centrala organ.

Bostadspolitiska frågor och frågor om plan- och byggnadsväsen är sedan december 1973 samordnade i ett departement, bostadsdepartementet. Därmed har förutsättningarna ökat för att också samordna dessa uppgifter organisatoriskt på central verksnivå och på regional nivå. I kommunerna bör dessa frågor utan särskilda organisatoriska åtgärder kunna få en samordnad behandling i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige.

Ett betydelsefullt steg på väg mot en ökad samordning av nyssnämnda arbetsuppgifter har redan tagits genom regeringens beslut att Svensk Byggnorm 1975 skall innefatta både de föreskrifter, råd och anvisningar som planverket utfärdar med stöd av byggnadsstadgan och den regelsamling med motsvarande syfte som bostadsstyrelsen utfärdat med stöd av bostadsfinansieringsförordningen. De byggnadstekniska bestämmelserna för bostäder återfinns således numera i den regelsamling som innefattar allt husbyggande.

Bostadsstyrelsen påverkar bebyggelsen bl a genom lånevillkor. Denna styrning är kopplad till ett visst ekonomiskt ansvar genom att det ankommer på styrelsen att överväga i vad mån de krav på utrymme, utrustning m m som styrelsen ställer upp är förenliga med de hyrespolitiska målen för statens bostadslångivning. Denna sammankoppling av styrning och ansvar för de ekonomiska konsekvenserna är av mycket stort värde. När det gäller planverkets motsvarande verksamhet har det ekonomiska ansvaret inte samma direktkoppling till finansieringsuppgifter. Vi skall därför enligt direktiven pröva frågan om att starkare samordna dessa näraliggande uppgifter i en organisation.

Länsarkitektorganisationen inordnades i länsstyrelsen år 1971. Det ingår inte i våra uppgifter att ompröva den integrationen. Däremot har vi att pröva länsbostadsnämndernas ställning och uppgifter. Länsbostadsnämndernas ställning påverkas av i vilken utsträckning bostadspolitiska uppgifter kan föras över på kommunerna. Vi har också att överväga behovet av en bättre samordning mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen på regional nivå.

Den nya roll inom bostadspolitiken och plan- och byggnadsväsendet som direktiven talar om bör ses mot bakgrund av en ny situation på bostadsmark-

naden. När den nuvarande bostadspolitiska organisationen bildades var de allvarligaste problemen brist på bostäder, låg bostadsstandard, höga hyror och spekulation på bostadsmarknaden. Målen för efterkrigstidens bostadspolitik blev att lösa dessa problem. De bostadspolitiska medel som skapades för att råda bot på nämnda brister var detaljerade normer och regler i form av hyresreglering, belåningssystem och bostadskvoteringssystem. Medlen var anpassade till den situation som kännetecknat större delen av efterkrigstiden.

Ett av huvudmålen för efterkrigstidens bostadspolitik var att öka tillgången på bostäder. Under mer än tjugo år skedde en praktiskt taget oavbruten stegring av bostadsproduktionen. År 1965 beslutade riksdagen att en miljon nya lägenheter skulle färdigställas under en tioårsperiod. Detta mål har nåtts och syftet att avveckla bostadsbristen har därmed till stor del tillgodosetts.

Situationen på bostadsmarknaden och bostadsförsörjningsproblemen hade tidigare sådan karaktär att statsmakterna kunde peka ut relativt klara mål för bostadspolitiken i kvantitativa termer. Man koncentrerade sig på att bygga bort bostadsbristen och att höja bostadsstandarden till en fastlagd miniminivå. I dag är situationen på bostadsmarknaden annorlunda. De tidigare uppställda målen har i stort sett uppnåtts. Vi kan avläsa en rad framgångar och positiva förändringar som sammantagna torde sakna motstycke i världen. Utmärkande för situationen i dag är emellertid att nya problem av annorlunda karaktär har uppstått. De kvantitativa aspekterna på bostadsbyggandet får nu lov att i viss mån stå tillbaka för ett mera kvalitativt betraktelsesätt. Det gäller t ex bostadsbebyggelsens utformning och närmiljö, bostadsområdenas försörjning med bostadskomplement och service av olika slag. Det är svårare att formulera kvalitetsaspekterna än att ange bostadsproduktionen i kvantitativa termer och definiera en minimistandard. Det är därför inte heller möjligt för staten att i den nya situationen använda de traditionella styrmedlen. Det är t ex svårt att utveckla boendemiljön på samma sätt som köksstandarden fastställdes, dvs genom central problemlösning och enhetlig normering. Behovet av ökad variation och innovation kan inte tillgodoses med en styrning som i realiteten innebär en begränsning av variationsmöjligheterna. Viss kvantitativ och kvalitativ normering fyller visserligen alltjämt en väsentlig funktion. I det nya läge som uppstått på bostadsmarknaden måste den emellertid kompletteras med en verksamhet som tar sikte på att ställa samman erfarenheter av olika sätt att lösa bostadsförsörjningsproblemen och att genom råd och service ge spridning åt dessa erfarenheter.

Våra direktiv ger exempel på uppgifter som i rådande situation på bostadsmarknaden ter sig angelägna. Sådana uppgifter är att främja konsumentupplysning och varudeklaration i fråga om bostäder, att ge information om mönsterplaner och mönsterprojekt, att informera småhusköpare om finansiering, upphandling och kontraktsfrågor, att upplysa om bostadsbidragen och andra former av bostadsstöd, att ge råd och information i upphandlingsfrågor, att utveckla underlag för att utarbeta program, infordra anbud och värdera anbud, att följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden i olika avseenden, att följa försöken att utveckla former för en vidgad boendedemokrati samt att stödja experimentverksamhet inom

bostadsbyggandet och utvecklingsprojekt inom serviceområdet.

Vi har bedrivit vårt utredningsarbete i två etapper och vårt betänkande följer också denna uppdelning. Den första delen gäller uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå. Den andra delen gäller vilka organisatoriska lösningar som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt fullgöra uppgifterna på de olika nivåerna.

Dessa båda delfrågeställningar har ett inbördes samband på så sätt att gällande organisationsstruktur ger vissa förutsättningar för vilka uppgifter som kan anförtros de olika nivåerna. Våra direktiv ger oss emellertid möjlighet att i stort sett bortse från gällande organisatoriska förhållanden på central och regional nivå. En indelning av landet i 24 län är dock en förutsättning när det gäller den regionala nivån. För den lokala nivån är utgångspunkten mera given. Vi har att utgå från landets 278 kommuner med i stort sett den förtroendemanna- och tjänstemannakår som de i dag förfogar över.

Vi har försökt att bedriva vårt utredningsarbete i nära kontakt med dem som på ett eller annat sätt är verksamma inom den samhällssektor vi studerat. Framför allt har vi haft omfattande kontakter med kommunerna. Företrädare för vår utredning har besökt 26 kommuner. Vi har därvid diskuterat de frågor vi skulle pröva med såväl förtroendemän som tjänstemän. De kommuner vi besökt är: Bollnäs, Boxholm, Eskilstuna, Gällivare, Gävle, Göteborg, Haparanda, Hässleholm, Kristianstad, Kristinehamn, Linköping, Luleå, Malmö, Mjölby, Norrköping, Ockelbo, Pajala, Partille, Sandviken, Sigtuna, Simrishamn, Uddevalla, Uppsala, Valdemarsvik, Ängelholm och Östra Göinge.

Företrädare för vår utredning har också besökt länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter i fem län – Östergötlands, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs och Norrbottens län.

Vidare har vi haft överläggningar med företrädare för vissa organisationer och institutioner inom det verksamhetsområde som vårt uppdrag innefattat. Dessa är: HSB:s Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, K-Konsult, Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, Svenska Kommunförbundet, Svenska Riksbyggen, Svenska Sparbanksföreningen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) och Sveriges Villaägareförbund. I samband med våra besök i kommunerna har vi också sammanträffat med vissa regionala och lokala företrädare för dessa organisationer.

Vi har också haft kontakter med företrädare för de personalorganisationer som berörs av våra förslag.

Här kan också nämnas att vi genomfört två enkätundersökningar. Den ena enkäten syftade till att komplettera den bild vi fått genom våra kommunbesök av kommunernas personella och tekniska möjligheter att ta på sig vidgade arbetsuppgifter. Den andra enkäten syftade till att beskriva länsbostadsnämndernas prispressande funktion.

På vårt initiativ har statskontoret genomfört en kontaktstudie. Vid Lunds universitets statsvetenskapliga institution har länsbostadsnämndernas förtroendemannastyrelser studerats. De båda sistnämnda undersökningarna redovisas i bilagor.

Slutligen kan nämnas att vi tagit del av två rapporter från riksrevisionsverket som berör de båda ämbetsverk vi studerat.[1]

[1] Revisionsrapport 1974-02-25 "Den bostadspolitiska organisationen – en förvaltningsrevisionell studie."
Revisionsrapport 1974-03-08 "Anvisningar, råd och vägledning – en analys av planverkets anvisningsverksamhet inom fysisk detaljplanering."

2 Allmänna utgångspunkter för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

2.1 Stat och kommun i samverkan

I vårt land är den offentliga verksamheten i allt väsentligt uppdelad mellan tre olika huvudmän: staten, primärkommunerna och landstingskommunerna. Förhållandet mellan statsmakterna och kommunerna präglas hos oss av en helhetssyn. Allmänt gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma mål. Det är därför varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser för vad som skall vara statliga och vad som skall vara kommunala uppgifter. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i den mån samhällsutvecklingen påkallar det.

Framställningen i det följande utgår från att det är riksdagen – som uttryck för folkviljan – som genom sin lagstiftningsmakt bestämmer innehållet, omfattningen och organisationen av samhällsverksamheterna. Avgränsningen av den offentliga sektorn i förhållande till den privata bestämmer sålunda riksdagen. Av detta följer att det är statsmakterna som ytterst avgör i vilken utsträckning samhället har ansvaret för medborgarnas säkerhet, välfärd och trygghet.

Inom den offentliga sektorn bestämmer statsmakterna ansvarsfördelningen. Det är därför i princip staten ensam som bestämmer i vilken omfattning och under vilka förutsättningar som uppgifter får handhas av kommunerna. Staten bestämmer med andra ord den kommunala kompetensen. Vissa för medborgarna gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, den grundläggande skolutbildningen m m har av hävd alltid varit en uppgift för lokala beslutsförsamlingar att ta ansvaret för. I fråga om offentlig verksamhet i övrigt är arbetsfördelningen mellan stat och kommun att betrakta som en fråga om vilka uppgifter staten delegerar till kommunerna. I viss mening är det alltså tydligt att den kommunala självförvaltningen till väsentlig del fullgör sina uppgifter på statsmakternas uppdrag och villkor.

Frågan om staten skall handha en samhällsuppgift i egen regi eller om uppgiften skall läggas på kommunerna bör i första hand bedömas från praktiska utgångspunkter. Därvid får antagna fördelar och nackdelar av centraliserad och decentraliserad förvaltning bli utslagsgivande. På samma förutsättningslösa sätt anser vi att man bör se på frågan om författningsreglering

av kommunala angelägenheter. Hänsyn bör därvid tas till bl a vad det medborgerliga rättsskyddet och behovet att styra verksamhetens inriktning kan tänkas kräva.

Vi anser således att ändamålsenligheten, frågan vilket samhällsorgan som har de bästa förutsättningarna att lösa en uppgift, skall avgöra uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. I mera konkreta termer innebär detta att angelägenheter som bäst ombesörjs genom lokal självstyrelse och kommunal förvaltningsorganisation i första hand är sådana som direkt har att göra med kommuninvånarnas inbördes förhållanden, i den mån de inte regleras i lag, samt med miljö- och samhällsförhållanden i den egna bygden. Kommunerna bör därför bl a ha ansvaret för samhällsplaneringen på det lokala planet.

De politiska ambitionerna att ge människorna ökat inflytande över samhällsverksamheter är också ett uttryck för behovet av bättre anpassning till lokala förhållanden. En sådan anpassning kan bäst åstadkommas genom att beslutsfattandet sker så nära dem som berörs av besluten som det är möjligt, dvs genom att besluten decentraliseras.

I vårt land har statsmakterna genom besluten om de kommunala indelningsreformerna generellt sett tagit ställning för en ökad decentralisering till kommunal nivå. En bärande tanke bakom indelningsreformerna var att de nya kommunerna i större utsträckning än tidigare skulle vara lämpade att ta på sig ett ökat ansvar för samhällets verksamheter. Reformerna genomfördes alltså med det klart uttalade syftet att vidga den kommunala självstyrelsen.

Kommunerna är den av samhällets beslutsinstanser som står de enskilda människorna närmast. Genom att beslutsbefogenheter förläggs till kommunen har man alltså de bästa förutsättningarna för att skapa ett fungerande medborgarinflytande i samhällsangelägenheterna. I samband med besluten om en ny kommunindelning markerades starkt att ett ökat kommunalt ansvar skall vara en ledstjärna för den framtida utvecklingen.

Under de senaste årtiondena har de offentliga verksamheterna ökat snabbt i omfattning. Både konsumtion och investeringar har ökat mer inom den offentliga än inom den privata delen av ekonomin. Under åren 1960–1972 har statens och kommunernas andel av bruttonationalprodukten stigit från 21 till 32 procent. Till stor del har expansionen ägt rum genom att kommunernas och landstingskommunernas uppgifter blivit alltmer omfattande. Ända fram till mitten av 1950-talet svarade staten för större delen av den offentliga sektorn. Därefter har kommunernas och landstingskommunernas tillväxt varit störst. År 1972 uppgick sålunda den statliga andelen av bruttonationalprodukten till 12 och den kommunala till 20 procent.[1] I dag kan man säga att flertalet uppgifter som är av betydelse för att skapa ett välordnat samhälle med ekonomisk och kulturell utveckling samt trivsel och trygghet för människorna handhas av kommunerna eller förutsätter deras medverkan i en eller annan form.

Motiven för statsmakternas beslut att ge kommunerna ökade uppgifter och befogenheter har varit flera. Ofta har det ansetts innebära avgörande fördelar från effektivitetssynpunkt att kommunerna kan sköta uppgifterna med större hänsyn till skiftande lokala förhållanden än vad som är möjligt i ett mera centraliserat system. Av stor betydelse har naturligtvis också

[1] Uppgifterna hämtade ur departementsstencil Kn 1975:3.

varit att kommunal självstyrelse med rätta betraktas som ett väsentligt inslag i vårt demokratiska styrelseskick.

Även om decentralisering således ofta medför påtagliga fördelar vill vi slå fast att det finns en gräns för hur långt decentraliseringen kan drivas. Kravet på viss enhetlighet i tillämpningen och behovet av att garantera människorna i olika delar av vårt land en så långt möjligt lika standard är starka skäl för att centrala organ bör ha inflytande på åtskilliga verksamheter. I avsnittet om statlig styrning utvecklar vi närmare behovet av statligt inflytande på vissa samhällsangelägenheter.

Sammanfattningsvis kan konstateras att valet mellan statligt och kommunalt ansvar för en viss samhällsverksamhet måste grundas på en lämplighetsavvägning. Det är uppenbart att man i en sådan avvägning tvingas att acceptera nackdelar från en synpunkt för att vinna fördelar från en annan.

2.2 Centralisering – decentralisering

Av direktiven för vår utredning framgår att *centralisering – decentralisering* är grundläggande begrepp för utredningens arbete. Innebörden av dessa begrepp är ofta oklar i den allmänna debatten. Vi vill därför precisera den betydelse vi lägger i begreppen. Först bör framhållas att vi med centralisering – decentralisering inte avser graden av en verksamhets geografiska spridning. En annan sak är att en geografiskt spridd verksamhet ofta åtföljs av decentralisering.

I fortsättningen använder vi begreppen centralisering – decentralisering för att ange på vilken nivå inom samhällsförvaltningen beslut fattas i olika frågor. Decentralisering betyder sålunda att beslutanderätten flyttas från högre till lägre nivå.

I detta sammanhang bör även begreppet *delegering* nämnas. Med delegering menas att beslutanderätten i vissa grupper av ärenden överlämnas till underordnat organ eller underordnad tjänsteman inom en viss myndighet. Delegering av uppgifter behöver därför inte innebära någon geografisk spridning av verksamheter.

Centralisering av en verksamhet kan ske på två olika sätt. Det ena sättet innebär att större delen av löpande beslut fattas av centrala organ. Det andra sättet innebär att centrala organ begränsar de underlydande myndigheternas eller kommunernas handlingsfrihet genom författningar eller direktiv.

Decentralisering till kommunala organ kallar vi fortsättningsvis *kommunalisering*. Decentralisering till statliga organ och kommunalisering får ibland principiellt olika verkningar som måste beaktas vid val mellan olika alternativ. En fråga som därför alltid bör ställas är: Kan en uppgift som går att decentralisera också kommunaliseras?

Den viktigaste utgångspunkten när det gäller att ta ställning till frågan på vilken nivå en viss typ av ärende bör avgöras är den räckvidd beslut i dessa ärenden har. Beslut vars verkningar sträcker sig över flera kommuner kan exempelvis inte lämpligen avgöras på primärkommunal nivå. Likaså är det olämpligt att beslut av endast lokal räckvidd avgörs på central nivå.

En allmän åsikt är att det inte är möjligt för en centralt placerad be-

slutsfattare att alltid vara helt informerad om de särskilda förhållanden som bör beaktas i en viss konkret beslutssituation och som alltså är av betydelse för val av handlingsalternativ. Man kan därför göra gällande att ju mer särpräglade och lokalt betingade de enskilda valsituationer är, som myndigheterna konfronteras med, desto mer angeläget blir det att decentralisera beslutsfattandet, eftersom man vid bedömningen måste ta hänsyn till fler detaljer. Detsamma är fallet ju större skillnaderna är i lokala förutsättningar eller ju större och snabbare förändringar dessa förutsättningar är underkastade. I båda dessa fall är det svårt för beslutsfattare på central nivå att göra ingående analyser av förekommande handlingsalternativ.

Det är vanligt att som ett skäl för centralt beslutsfattande åberopa att man därigenom vill nå likformighet. Det bör dock påpekas att det finns risk för att den likformighet man når vid centraliserat beslutsfattande endast är skenbar. Den centralt placerade beslutsfattaren har ofta inte möjlighet att avgöra om det också föreligger likformighet i alla de förutsättningar som bör vägas in i beslutet. Risk finns därvid att besluten av de berörda uppfattas som omotiverade, byråkratiska, stelbenta osv.

Centralisering kan emellertid vara att föredra om beslutsunderlaget inte innehåller alltför många komplexa element. I sådana fall är det möjligt för en centraliserad beslutsfattare att standardisera de överväganden som ligger till grund för besluten. Vid denna typ av beslut är det ofta möjligt att använda ADB-teknik.

Slutligen skall i detta sammanhang erinras om den vanliga och enligt vår mening riktiga uppfattningen att man vid decentraliserat beslutsfattande har större möjligheter att effektivt utnyttja individens inneboende resurser. Genom decentralisering av ansvar och befogenheter kan individen aktiveras och få större intresse för verksamheten.

2.3 Grundläggande principer för uppgiftsfördelningen mellan olika huvudmän och mellan olika nivåer

Även med det pragmatiska synsätt på uppgiftsfördelningen som vi redogjort för i det föregående anser vi att det är av värde att utgå från vissa grundläggande principer när vi skall pröva om en viss uppgift skall ha statligt eller kommunalt huvudmannaskap. Likaså kan sådana principer ge viss vägledning när man skall pröva om en viss uppgift bör skötas av centrala eller regionala statliga organ.

I länsberedningens betänkande "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84) formulerades fem principer som utgångspunkt för beredningens principiella ställningstaganden till uppgiftsfördelningen mellan olika huvudmän och mellan olika nivåer. Dessa fem principer, som vid remissbehandlingen av betänkandet godtagits av praktiskt taget samtliga remissinstanser, har även vi tagit till utgångspunkt för våra överväganden. De av länsberedningen formulerade principerna har följande lydelse.

1. Det är ett riksintresse att garantera landets medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.
2. En uppgift bör inte ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande

till de av besluten direkt berörda.

3. Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå.
4. Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.
5. Näraliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

För egen del har vi mot bakgrund av bl a uttalanden i direktiven ansett oss kunna urskilja ytterligare en princip, som vi formulerat på följande sätt.

6. Organisationen bör utformas på ett sådant sätt att den ger goda möjligheter till inflytande från de människor som berörs av verksamheten.

I kapitel 5 skall den nuvarande organisationen för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen prövas mot dessa principer.

2.4 Statlig styrning

Vi har förut pekat på att det finns olika anledningar för statsmakterna att styra den kommunala verksamheten. Den kommunala kompetensen regleras således genom statens styrning. Statsmakternas styrning av kommunerna kan gälla såväl organisationen av den kommunala verksamheten som det materiella innehållet i verksamheten.

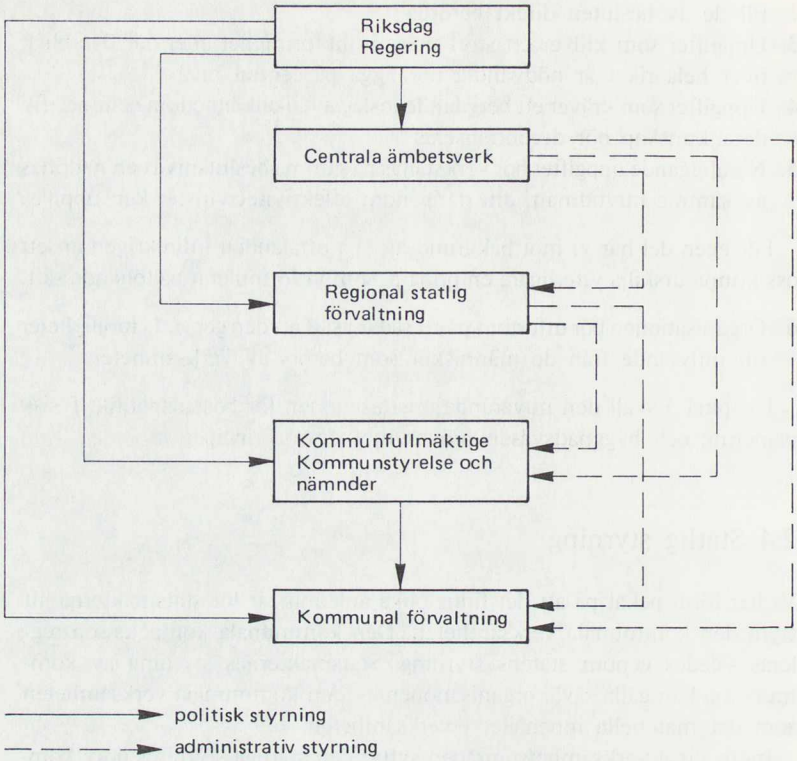
Inom vissa verksamhetsområden syftar den statliga styrningen av kommunerna till att åstadkomma en likvärdig kommunal service i olika typer av kommuner. Styrningen utformas därför ofta så att kommunerna åläggs en viss minimistandard vilken emellertid kan överskridas.

Den statliga styrningen bör också ses mot bakgrund av statens ansvar för enskilda medborgares rättssäkerhet. Staten har vidare intresse av en effektiv kommunal hushållning från nationalekonomisk synpunkt. Att staten har intresse att påverka sådan kommunal verksamhet som den helt eller delvis finansierar är uppenbart.

2.4.1 *Begreppet statlig styrning*

Styrning är ett begrepp som blivit allt vanligare såväl i den allmänna debatten som i den vetenskapliga litteraturen. Begreppets innebörd är ofta oklar och många närbesläktade uttryck används som synonymer, t ex kontroll, planering, påverkan och reglering.

Med *statlig styrning* avser vi fortsättningsvis olika tekniker för att i offentlig verksamhet förverkliga statsmakternas intentioner. Statlig styrning kan således definieras som en medveten och avsiktlig överföring av målsättningar från ett statligt organ till underordnade statliga organ eller kommunala organ. I flera avseenden bedriver statsmakterna också verksamhet som syftar till att påverka individers, företags och organisationers handlande. Detta kan också betecknas som en form av statlig styrning. Längre fram skall visas att styrningen kan ta sig olika uttryck. Den kan vara tvingande eller ha formen av rekommendationer.



Figur 2.1 Statlig styrning av offentlig verksamet.

För den fortsatta analysen är det av värde att skilja mellan politisk styrning och administrativ styrning. Politisk styrning innebär en överföring av målsättningar från organ som utsetts efter politiska grunder, medan den administrativa styrningen utgår från administrativa organ inom den offentliga förvaltningen. Dessa båda former av styrning illustreras genom figur 2.1.

Av intresse för vår del är framför allt det som i figuren betecknas som administrativ styrning. Denna utgör ofta en precisering av de allmänna målsättningar som riksdag och regering formulerat. Sett ur de styrdas synvinkel torde det inte innebära några praktiska skillnader om styrningen kommer från politiska eller administrativa organ. Däremot torde det för de styrda innebära en skillnad om det styrande organet finns på central eller regional nivå. Det är rimligt att anta att kontakter mellan styrande och styrda underlättas ju närmare varandra dessa parter befinner sig.

2.4.2 *Mål och målformulering*

Vi har definierat statlig styrning som en avsiktlig överföring av målsättningar från ett statligt organ till ett annat samhällsorgan, statligt eller kommunalt. Utgångspunkten är således att staten alltid har en målsättning när olika styrinstrument används. När vi skall pröva behovet av statlig styrning inom de verksamheter som vårt utredningsuppdrag avser blir det därmed en uppgift att undersöka i vad mån redovisade mål för nuvarande styrning är

relevanta eller om ändrade förutsättningar som t ex kommunindelningsreformen gjort att vissa av målsättningarna bör omformuleras. Vi återkommer till dessa frågor längre fram.

Målen kan ibland vara mycket vagt preciserade som t ex de allmänna bestämmelserna om planläggning i byggnadsstadgan. I dessa anförs bl a:

"Planläggning skall ske så, att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område, som planen skall avse. Tillbörlig hänsyn skall tagas till förhållandena inom angränsande områden samt till den allmänna samfärdselns, energihushållningens, det militära försvarets, civilförsvarets och andra för riket gemensamma behov. Även enskilda intressen skola tillbörligen beaktas."

Målen kan i andra fall vara väsentligt mer preciserade. De preciserade målen utgör ibland medel för att uppnå de allmänna målen. Ett vanligt synsätt är att betrakta målen som liggande i kedjor. Ett exempel får klargöra vad som åsyftas. Om det allmänna målet är att enskildas intressen tillbörligen skall beaktas, kan bestämmelsen, att planförfattaren skall samråda med "enskilda personer som kunna hava ett väsentligt intresse av frågan", betraktas som ett medel för att nå det först nämnda målet.

Gradskillnaderna i målpreciseringen hänger bl a samman med i vilken utsträckning man önskar styra en verksamhet. Vissa mycket allmänna mål för den offentliga förvaltningen är närmast härledda ur de överordnade allmänpolitiska målsättningar, om vilka det i dag i stort torde råda politisk enighet. Till dessa överordnade målsättningar hör full sysselsättning, samhällsekonomisk balans, ekonomisk tillväxt, god miljö, jämlikhet och social trygghet. Partierna har emellertid ofta olika uppfattningar om hur målen skall nås.

De statliga målen för den offentliga förvaltningen kan som redan påpekats dels gälla verksamhetens materiella innehåll, dels förvaltningsförfarandet vid verksamhetens handhavande. Exempel på mål som rör förvaltningsförfarandet är byggnadsstadgans bestämmelse att det i varje kommun skall finnas en byggnadsnämnd med minst fem ledamöter. Distinktionen mellan mål som gäller förvaltningsförfarandet och mål som gäller verksamhetens materiella innehåll är ofta inte helt entydig.

2.4.3 *Olika sätt för staten att styra den kommunala verksamheten*

Staten kan styra kommunerna på olika sätt. Det är brukligt att tala om olika styrinstrument. De viktigaste av dessa är:

1. Statens rätt att stifta lagar och utfärda andra föreskrifter.
2. Statlig prövning av vissa kommunala beslut efter underställning.
3. Besvärsinstitutet.
4. Statens möjlighet att bestämma resurstilldelningen till vissa verksamheter (t ex. bostadskvot).
5. Statens möjlighet att utfärda råd och anvisningar.
6. Allmän tillsyn.

Utöver dessa mera formbundna styrinstrument kan staten påverka kommunernas beteende och agerande genom att t ex ta fram kunskapsunderlag, förmedla erfarenheter, sprida information om utredningsresultat, idéer och

utvecklingstendenser, anordna konferenser och utbildningsseminarier. Dessutom kan opinionsbildande uttalanden av t ex statsråd påverka kommunernas handlande.

De olika styrinstrumenten kräver några kommentarer:

1. Statens rätt att stifta lagar och utfärda andra föreskrifter är den betydelsefullaste formen av styrning. Som regel anges i lag endast huvudmålsättningarna för den verksamhet som är föremål för reglering. Mer preciserade målangivelser finns ofta i författningar och tillämpningsföreskrifter som utfärdas av regeringen. Därtill kommer ibland en större eller mindre mängd av detaljföreskrifter som utfärdas av centrala ämbetsverk. Myndigheters rätt att ge föreskrifter, anvisningar eller råd till kommuner beskärs kraftigt genom en kungörelse från slutet av år 1970. I denna föreskrivs att myndighet, som av regeringen fått befogenhet i detta avseende, inte utan regeringens medgivande får ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd, som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i väsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar.
2. Underställningsskyldigheten regleras både i kommunallagarna och i olika specialförfattningar. Enligt kommunallagarna skall underställning ske av vissa reglementen och vissa finansiella beslut. Betydligt mer omfattande är den underställningsplikt som regleras i olika specialförfattningar. Enligt byggnadslagen skall t ex länsstyrelsen och i vissa fall regeringen fastställa kommunala planläggningsbeslut.

   Underställningen innebär att den myndighet som prövar det kommunala beslutet skall fastställa om beslutet är lagligt eller inte. Dessutom prövar myndigheten om beslutet är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt. Myndigheten kan i princip enbart fastställa eller ogilla beslutet och alltså inte ändra dess innehåll. Ofta kan dock fastställelsen ges partiell karaktär. Därigenom kan den fastställande myndigheten mer eller mindre framtvinga en önskad ändring av det kommunala beslutet i inte fastställda delar.
3. En kontrollform som ger staten mycket begränsade möjligheter till styrning är besvär som anförs med stöd av kommunallagen, de s k kommunalbesvären. Besvär enligt kommunallagen får grundas endast på, att beslutet inte tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund. En förutsättning för att denna kontrollform skall kunna verka är att någon kommunmedlem anför besvär.

   Vid kommunalbesvär prövas beslutets laglighet, men inte dess lämplighet. Besvärsmyndighet kan upphäva beslutet, men inte ändra dess innehåll.

   Specialförfattningarna innehåller ibland särskilda besvärsbestämmelser för vissa beslut. När så är fallet skall samma besvärsregler tillämpas, som vid statliga förvaltningsbesvär. Besvärsfrågan år då inte begränsad till laglighetsfrågan utan besvärsmyndigheten kan göra positiva ändringar i det överklagande beslutets innehåll.
4. Ett mycket långtgående styrinstrument är statens möjlighet att inom

vissa verksamhetsgrenar bestämma över resurstilldelningen till kommunerna. Statens reglering av kreditgivningen till bostadsbyggandet är exempel på ett sådant styrinstrument. Staten lånar i dag ut pengar till ca 90 % av bostadsbyggandet. Bidrag och lån lämnas till byggande av vägar, skolor, barnstugor, idrottsanläggningar etc. Beslut om lån och bidrag till kommuner kan förenas med villkor om kommunala motprestationer o d. Därigenom kan statens finansiella medverkan innebära en tämligen detaljerad styrning. Fr o m den 1 juli fattas beslut om fördelningen av bostadskvoter till olika kommuner inom ett län av länsstyrelsen. Kommunerna i de tre storstadsområdena utgör undantag från denna regel. Länsbostadsnämnden bereder dessa ärenden i samråd med länsarbetsnämnden. Till grund för fördelningen på kommuner ligger bl a de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

5. För att styra en verksamhet i önskvärd riktning ger staten genom de centrala ämbetsverken ut information i form av råd, anvisningar och rekommendationer. Detta kan gälla både verksamhetens innehåll och förvaltningsförfarandet. Det är inte ovanligt att sådan information i form av råd och anvisningar uppfattas som tvingande och därför får i stort sett samma styrningseffekt som föreskrifter.
6. Inom den specialreglerade förvaltningen utövar staten en effektivitetskontroll och allmän tillsyn genom ett stort antal statliga myndigheter. Den mera omedelbara kontrollen ligger i främsta rummet på länsstyrelsen och vissa till den knutna experter samt på andra regionala statliga myndigheter.

   Sedan år 1957 har Justitieombudsmannen, JO, vissa tillsynsbefogenheter över kommunerna. JO kan inte ändra ett kommunalt beslut eller ålägga en kommun att handla på ett visst sätt. Han kan emellertid väcka åtal mot den som begår fel, göra erinran mot beslutet eller göra ett principuttalande.

   För att kunna utöva uppsikt över kommunerna har staten ålagt kommunerna viss anmälnings- och uppgiftsskyldighet.

2.4.4 *Sambandet mellan styrning och organisation*

När man diskuterar skilda alternativ som står till buds för statlig styrning är två förhållanden särskilt viktiga. För det första måste styrningen ta hänsyn till samband och beroendeförhållanden mellan olika samhällsverksamheter. För det andra måste styrningen kunna avspegla den variation i problem som finns lokalt/regionalt. Vid en starkt centraliserad och samtidigt detaljerad styrning uppstår betydande svårigheter att uppfylla dessa krav. I olika sammanhang har det påvisats att initiativkraften och förmågan att lösa problem regionalt och lokalt tenderar att tunnas ut vid en detaljerad styrning från central nivå. Finns det inte en god överensstämmelse mellan det formella styrsystemet och de problem som styrningen syftar till att underlätta lösandet av uppnås varken ett ekonomiskt utnyttjande av resurserna eller de andra effekter som eftersträvas med styrningen.

När de lokala förhållandena varierar starkt och inom verksamheter där det är svårt att bedöma framtidsutvecklingen och att förutse beslutens effekter är en hård detaljstyrning med föreskrifter o d klart olämplig. Det

måste nämligen bedömas som ogörligt att i förväg precisera handlingsalternativ som kan passa för olika uppkommande lägen. I stället får man försöka uppnå en önskvärd grad av statlig påverkan genom att skapa förutsättningar för fortlöpande samråd mellan stat och kommun, en dialog mellan nivåerna. Man måste m a o söka sig fram till lösningar av organisatorisk art. Det är därvid viktigt att uppmärksamma den regionala/lokala organisationens betydelse för att förmedla de intentioner som beslutats på central nivå.

2.4.5 *Statens styrning av bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen*

När det gäller statens styrning av de tre verksamhetsområdena – bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen – som berörs av vårt utredningsuppdrag är alla de sex varianter av styrinstrument som redovisas i det föregående relevanta.

Särskilt betydelsefulla styrinstrument för här berörda verksamhetsområden är statens rätt att stifta lagar samt möjligheten att utfärda råd och anvisningar. Underställningsinstitutet som innebär att alla stads- och byggnadsplaner i dag skall fastställas av staten är också ett betydelsefullt styrinstrument. Inom bostadspolitiken sker den viktigaste styrningen genom de föreskrifter, råd och anvisningar som är förknippade med den statliga långivningen. Ett annat viktigt styrinstrument inom bostadspolitiken är den statliga resurstilldelningen.

De olika styrinstrument som nämnts i det föregående kommer att diskuteras närmare i det följande varvid bl a behovet av statlig styrning skall behandlas. En utgångspunkt bör därvid vara att den statliga styrningen skall ha till uppgift att bevaka riksintressen. Ett försök till analys och beskrivning av riksintressen inom bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen kommer därför att göras.

2.4.6 *Begreppen norm, normering och normerande*

Det är mycket vanligt att man i debatten om den statliga styrningen använder ordet norm och olika former av detta för att beteckna såväl tvång som rekommendationer och illustrativa exempel på goda lösningar. Härtill leder bl a den omständigheten att planverkets samling av föreskrifter, råd och anvisningar till byggnadsstadgan bär titeln Svensk Byggnorm (SBN). En sådan användning av begreppet norm försvårar naturligtvis för berörda parter att vid varje tillfälle entydigt kunna klargöra vad som åsyftas i de fall begreppet brukas. Till detta kan också fogas att begreppet norm i dagligt tal betyder rättesnöre och handlingsmönster.

I den lagstiftning som reglerar bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen förekommer så vitt bekant inte begreppet norm. I lagtext och liknande skiljer man mellan *föreskrifter* som avses vara bindande och *råd och anvisningar* som inte avses ha bindande verkan.

Här kan nämnas att planverket i fråga om byggnadsväsendet har att utfärda föreskrifter, råd och anvisningar. De viktigaste av dessa är samlade i publikationen Svensk Byggnorm. Bestämmelserna i Svensk Byggnorm anger

vilka tekniska och kvalitativa krav som måste uppfyllas vid ny- eller ombyggnad av hus. Föreskrifter, råd och anvisningar i Svensk Byggnorm utgör en precisering och förklaring till byggnadsstadgan. I fråga om planläggning har planverket endast rätt att ge råd och vägledning. Detta betyder att s k parkeringsnormer, SCAFT-normer och bullernormer, som av många i dag uppfattas som tvingande, inte har och inte heller kan ha karaktären av föreskrifter.

Inom bostadspolitiken har i många år funnits en särskild samling av krav och rekommendationer avseende mått, kvaliteter, utrustningsdetaljer, miljöutformning m m – God Bostad – som tjänar som underlag för ställningstagande till frågan om statligt bostadslån kan utgå eller inte till ett bygge. I den utgåva av Svensk Byggnorm som gäller fr o m den 1 januari 1976 har delar av God Bostad inarbetats. Genom att man fört samman och förenklat lånevillkor och byggnadslovskrav har den administrativa hanteringen av byggnadsärenden förenklats.

Vi anser att begrepp som krav, rekommendationer, riktlinjer och bestämmelser bör så långt som möjligt undvikas i samband med statlig styrning. Likaså bör begreppet norm användas sparsamt om det inte av sammanhanget klart framgår om normen är bindande eller inte. I stället bör genomgående begreppen föreskrifter, råd och anvisningar begagnas. En mera strikt användning av nämnda begrepp bör kunna bidra till att många av de missuppfattningar av begreppens innebörd som nu förekommer kan begränsas.

2.5 En ny roll för staten i förhållande till kommunerna

Regleringen av förhållandet mellan stat och kommun har i stor utsträckning utformats under en tid då den kommunala strukturen och förvaltningen var en helt annan än nu. Den kommunala verksamhetens expansion har också medfört att kommunernas förvaltningsorganisation byggts ut med ökad tillgång till kvalificerad sakkunskap på olika områden. Den service Svenska Kommunförbundet lämnar sina medlemmar har också i betydande utsträckning medverkat till effektivitet och enhetlighet i den kommunala förvaltningen. Behovet av statlig tillsyn och kontroll över kommunernas sätt att fullgöra sina uppgifter har därmed minskat. Ett borttagande av onödiga inskränkningar i den kommunala självstyrelsen genom uppmjukning av den statliga kontrollen kan förväntas ge bättre förutsättningar för en rationell handläggning av olika ärenden i kommunen.

Detta aktualiserar överväganden från delvis nya utgångspunkter i fråga om statens roll gentemot kommunerna. Den nya rollen för staten kan sammanfattas i begrepp som rådgivning, service, information. I det följande skall vi visa att den nuvarande statliga organisationen för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen endast i mindre utsträckning är anpassad till nämnda uppgifter. Om de statliga aktiviteterna i förhållande till kommunerna skall ges en delvis ny inriktning bör därför de administrativa resurserna och organisationen anpassas till detta.

I detta sammanhang vill vi också erinra om det arbete som pågår inom regeringens kansli med översyn av omfattningen av och formerna för den statliga tillsynen över kommunerna på skilda verksamhetsområden. Syftet

med denna översyn är att utmönstra onödiga detaljföreskrifter som kan försvåra den kommunala verksamheten. Översynen bedrivs numera under kommundepartementets ledning tillsammans med representanter för berörda departement och i samråd med Svenska Kommunförbundet.

I betänkandet "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84) uttalade länsberedningen att det mot bakgrund av bl a den nya kommunstrukturen är möjligt att i stor utsträckning minska den statliga tillsynen och kontrollen över den kommunala verksamheten.

3 Framväxten av uppgiftsfördelningen mellan olika organ

I detta kapitel redogör vi för några huvuddrag i den utveckling som fört fram till nu gällande fördelning av uppgifter inom de tre verksamhetsområden – bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen – som är föremål för våra överväganden. Därvid lägger vi tonvikten på de principiella synpunkter på arbetsfördelningen som kan inhämtas av tidigare utredningsmaterial och propositioner. Vi begränsar vår genomgång i huvudsak till efterkrigstiden.

I kapitel 4 redogör vi för den uppgiftsfördelning mellan olika organ som i dag gäller inom de tre aktuella verksamhetsområdena.

3.1 Uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken

Innan vi går in på en redovisning av utredningsmaterial m m ger vi här en koncentrerad beskrivning punktvis av de viktigare förskjutningar i arbetsfördelningen mellan olika nivåer som ägt rum inom den bostadspolitiska verksamheten åren 1947–1975. I denna beskrivning tar vi också med sådana nya verksamheter för vilka statsmakterna redan från början beslutat att de skall handläggas regionalt eller lokalt.

Tablå 3.1

1947 Bostadsförsörjningslagen antas. Kommunerna blir skyldiga att biträda vid den statliga lån- och bidragsgivningen. Större kommuner åläggs att upprätta planer för bostadsförsörjningen.

1948 Bostadsstyrelsen bildas som central förvaltningsmyndighet med uppgift att främja bostadsförsörjningen. Länsbostadsnämnder inrättas i varje län och får till uppgift att handha vissa delar av den statliga låne- och bidragsverksamheten, bl a förbättringsverksamheten och ombyggnadslånen till småhus.

1953 Beslut om statliga lån till nybyggnad av egnahem förs ut till länsbostadsnämnderna. Städer och köpingar får beslutanderätt i fråga om familjebostadsbidrag och bränslebidrag. Förvaltningen av lån vilka beslutats centralt flyttas till länsbostadsnämnderna med början från detta år.

1957 En stor del av besluten om statliga lån för flerfamiljshus förs ut till länsbostadsnämnderna. Beslut om familjebostadsbidrag förs ut till samtliga kommuner.

1960–61 Den bostadstekniska och byggnadstekniska granskningen i samband med långivningen börjar flyttas ut till kommunerna.

1963 Flertalet kommuner blir skyldiga att upprätta bostadsbyggnadsprogram för de närmaste fem åren.

1967 Försöksverksamhet med kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP) startar.

1969 Familjebostadsbidragen avskaffas och statliga och kommunala bostadstillägg införs för att ge ett förstärkt ekonomiskt stöd åt barnfamiljer med låga inkomster. Beslutanderätten läggs på kommunerna.

3.1.1 *Bostadssociala utredningen*

Grunden till samhällets aktiva bostadspolitik skisserades i två betänkanden av bostadssociala utredningen vid mitten av 1940-talet. I dessa båda betänkanden fördes en diskussion om principer för uppgiftsfördelningen mellan olika nivåer. Diskussionen fortsattes och utvecklades dels i ett särskilt betänkande om den bostadspolitiska organisationen som avgavs av fyra sakkunniga, dels i ett flertal propositioner som följde under de sista åren av 1940-talet.

Även om dessa uttalanden och ställningstaganden inte ger uttryck för några andra principer än dem som vi formulerat i det föregående ger dock ett översiktligt referat en god bild av de tankegångar som lett fram till nuvarande uppgiftsfördelning. Det kan också ge vissa utgångspunkter för att bedöma en framtida uppgiftsfördelning.

I bostadssociala utredningens första betänkande, som drog upp de allmänna riktlinjerna för en framtida bostadspolitik, slog utredningen fast att riskbördan för bostadspolitiken huvudsakligen skall bäras av staten. Ekonomisk risk bör läggas på kommuner endast i den mån detta kan vara erforderligt för att säkra kommunens intresse och ansvarskänsla inför och skötsel av de bostadspolitiska angelägenheterna.

Utredningen anförde också att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om bostadsförsörjningen har en annan och till sin art minst lika viktig sida som den som gäller de ekonomiska faktorerna, risktagandet och täckandet av subventionsbehoven. Det gäller de organisatoriska, planläggande och initiativtagande insatserna. Utan en aktiv insats från kommunens sida blir det svårt att genomföra en socialt inriktad bostadspolitik. Utredningen anförde i det sammanhanget "att centrala organ kunna icke bemästra den mängd av enligt sakens natur lokala problem som äro förbundna med byggandet och förvaltandet av bostäder med statligt stöd, utan måste lita till självverksamma lokala organ för det praktiska genomförandet av bostadspolitiska program".

Den bostadspolitiska organisationen var under krigsåren starkt centralistisk, bl a som följd av att kommunerna vid den tiden saknade organ med tillräcklig kapacitet för att mer aktivt ta sig an bostadspolitiska uppgifter. Utredningen uttrycker dock ett starkt önskemål att utvecklingen går i rikt-

ning mot kommunalisering av sådana bostadspolitiska funktioner som kan decentraliseras. Bostadsfrågan är till sin natur så lokalt präglad att en lokal handläggning av bostadsärenden i största möjliga mån ter sig önskvärd. Den organisatoriska insatsen för bostadspolitiken måste därför i stor utsträckning vila på kommunerna. Förmedlingen av statliga lån och bidrag för bostadsändamål bör vara obligatorisk för kommunerna och vidare bör kommun i den mån bostadsförsörjningen inom kommunen inte är tillfredsställande vidtaga åtgärder för att förbättra den. Detta skulle fastställas genom lagstiftning som lade fast att bostadsförsörjningen hör till "kommuns gemensamma hushållningsangelägenheter".

Departementschefen gjorde dessa tankegångar till sina i propositionen med anledning av utredningens betänkande och konstaterade att praktiskt taget samtliga kommuner som yttrat sig över betänkandet anslutit sig till utredningens principer vad gäller fördelningen mellan staten och kommunerna av ansvaret för bostadsförsörjningen.

Bostadssociala utredningens andra betänkande behandlade bl a organisationen av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål. Vid denna tid var bostadslåneverksamheten uppdelad på två organisationer – byggnadslånebyrån, som inte hade någon regional organisation och som på lokal nivå delvis anlitade kommunala förmedlingsorgan samt egnahemsstyrelsen med en regional organisation i egnahemsnämnder.

Som allmän organisatorisk princip slog utredningen fast "att det framstår som allt mer omotiverat att olika centrala organ handlägger ärenden av samma art". Utredningen gick ytterligare ett steg när den pekade på sambandet mellan samhällsplanering och bostadspolitik och anförde: "Stadsplanen framstår icke som en på förhand given förutsättning utan som ett självklart integrerat led i den konkreta planläggningen av bostadsförsörjningen". Av detta drog utredningen en ur organisatorisk synvinkel intressant slutsats och konstaterande: "Vid en diskussion av organisationen för bostadspolitiken är med hänsyn härtill ingenting naturligare än att ifrågasätta att stadsplanefrågor och bostadsförsörjningsfrågor borde föras samman inom ett och samma centrala organ". Detta konstaterande av bostadssociala utredningen i slutet på 1940-talet stämmer väl överens med tankegångarna i våra egna direktiv om en närmare samordning av bostadspolitik och fysisk planering.

Utredningen tog som princip för uppgiftsfördelningen en decentralisering av verksamheten och pekade på behovet "av ett närmare till hands varande organ för rådgivning och kontroll". "De uppgifter som ett välutrustat kommunalt förmedlingsorgan i en större eller medelstor stad kan ombesörja, kunna under ordinära förutsättningar icke samtliga fyllas av små kommuner med långt mindre administrativa resurser. Det synes därför rimligt att räkna med att dessa senare skola kunna erhålla upplysningar, hjälp med teknisk kontroll osv på närmare håll och med större frekvens än som är möjligt om den statliga organisationen är helt centraliserad."

Av dessa skäl föreslog utredningen att länsbostadsnämnder borde inrättas. Avgörande för utredningens resonemang var därvid kommunernas administrativa kapacitet och behovet av en lokal förankring av bostadspolitiken. I kapitel 5 redovisar vi vissa uppgifter om de administrativa resurser kommunerna i dag har inom de tre verksamhetsområden som är föremål för

våra överväganden. I detta sammanhang begränsar vi oss till att erinra om att antalet kommuner när utredningen lade fram sitt betänkande var ca 2 500 mot i dag 278.

I propositionerna med anledning av bostadssociala utredningens båda betänkanden utvecklade departementschefen vissa principiella synpunkter på den bostadspolitiska organisationen. De tre målen för bostadspolitiken sades vara:

- att initiativ till produktion av bostäder tas i tillräcklig omfattning,
- att uppförandet av bostadshus liksom förvaltningen av dessa blir ändamålsenlig och
- att hyrorna hålls på en sådan nivå att hushållen anser sig ha ekonomiska möjligheter att efterfråga de nyproducerade, rymliga och fullgott utrustade bostäderna.

Ansvaret för att de två första syftena uppfylls skulle i huvudsak åvila kommunerna, dvs de organisatoriska, planläggande och initiativtagande insatserna skulle göras av kommunerna. Departementschefen föreslog sålunda att kommunerna skulle vara skyldiga

- att utan kostnad för statsverket förmedla lån och bidrag för bostadsändamål,
- att i händelse att bostadsförsörjningen inom kommunen inte är tillfredsställande vidta åtgärder för dess förbättring och
- att upprätta bostadsförsörjningsplaner.

Ansvaret för det tredje målet skulle i stort sett åvila staten som skulle bära den ekonomiska bördan av subventioner och risktagande i samband med finansieringen av bostadshus.

Departementschefen anförde som allmän princip för organisationen av bostadspolitiken att organisationen skulle vara enhetlig och gemensam för alla slag av bostäder. Således borde det vara finnas ett centralorgan för den statliga bostadspolitiken. (Tidigare fanns egnahemsstyrelsen samt statens byggnadslånebyrå.) Departementschefen anförde vidare att bl a med hänsyn till den omfattning som den bostadspolitiska verksamheten kommer att få borde största möjliga decentralisering ske.

3.1.2 *Den bostadspolitiska organisationen utreds*

Omedelbart efter att bostadssociala utredningen presenterat sina betänkanden tillkallades fyra sakkunniga med uppgift att närmare utforma den bostadspolitiska organisationen.

Vid en diskussion om uppgiftsfördelningen på olika nivåer utgick de sakkunniga från följande indelning av uppgifterna:

- planering av bostadsförsörjningen
- beviljande av lån och bidrag samt
- förvaltning av beviljade lån och bidrag.

De sakkunniga anförde bl a:

"Vid en allmän bedömning av frågan om fördelning av de bostadspolitiska arbetsuppgifterna mellan organ i olika instanser måste hänsyn tagas till ett flertal omständigheter. Av betydelse äro sålunda dels de olika arbetsuppgifternas svårighetsgrad, dels möjligheterna att centralt respektive lokalt förfoga över erforderlig personal, dels behovet av direkt kontakt mellan allmänheten samt de kommunala och statliga bostadspolitiska organen vars tillgodoseende utgör en viktig förutsättning för snabb handläggning av bostadsärendena, dels kostnaderna för en centraliserad respektive decentraliserad verksamhet."

Enligt de sakkunnigas uppfattning är en centraliserad handläggning av låne- och bidragsärenden förbunden med vissa fördelar. Den möjliggör en likartad behandling av ärenden från hela landet och vid prövningen av ärenden kan expertis av olika slag lätt anlitas. Ett betydande erfarenhetsmaterial rörande byggnads- och bostadsfrågor kan samlas och bearbetas, så att värdefulla jämförelser mellan förhållandena i olika delar av landet kan göras. Mot dessa fördelar kan man emellertid ställa vissa nackdelar. En önskvärd kontakt mellan det lånebeviljande organet, de kommunala organen och lånesökanden är svår att upprätthålla och blir både tids- och kostnadskrävande. Centralorganet skulle dessutom ha svårt att i önskvärd utsträckning beakta lokala förhållanden.

En nödvändig förutsättning för att ett gott resultat skall uppnås vid en decentraliserad verksamhet är menade utredningen att erforderlig sakkunskap står till de regionala och lokala organens förfogande. Utredningen betonade också vikten av ett nära samarbete mellan olika organ på skilda nivåer. Förmedlingsorganen förbereder låneärenden, bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna ger dessa råd och service, länsbostadsnämnderna samordnar sin verksamhet med samhällsplaneringen samt bostadsstyrelsen lämnar nämnderna råd, upplysningar och anvisningar. Vad beträffar den kommunala nivån strök de sakkunniga under att det är önskvärt med ett nära samarbete mellan förmedlingsorgan, byggnads- och hälsovårdsnämnder och då särskilt i de frågor som rör planering och kontroll av bostadsbyggandet.

De sakkunniga förordade en decentralisering till länsnivå av handläggningen av ärenden rörande lån och bidrag till bostadshus, endast under följande fyra förutsättningar:

- Den förberedande granskningen av planlösningar, konstruktioner och tekniska beskrivningar, som inbegriper även en allmän bedömning av den ekonomiska sidan av projekten förläggs till bostadsstyrelsen.
- En normalisering av produktions- och driftskostnadsberäkningarna genomförs, så att bostadsstyrelsen kan lämna länsbostadsnämnderna konkreta anvisningar rörande dessa beräkningar.
- Länsbostadsnämnderna bereds möjlighet att beträffande svårbedömbara ärenden antingen inhämta råd och anvisningar från bostadsstyrelsen eller till denna överlämna dylika ärenden för prövning och avgörande.
- Varje länsbostadsnämnd utrustas med minst en kvalificerad kostnadsgranskare och får tillgång till erforderlig juridisk sakkunskap.

Det är intressant att notera att de sakkunniga inte föreslog någon detaljerad indelningsgrund för gränsdragning mellan ärenden som bör avgöras centralt

och sådana som bör avgöras av länsbostadsnämnderna. Utredningen menade att det uppstår inkonsekvenser både vid renodlad tillämpning av en administrativ indelningsgrund och vid en indelning efter ärendenas art. Därför föreslog de sakkunniga i stället att gränsdragningen skulle göras beroende av länsbostadsnämndernas bedömning i varje enskilt fall.

Med utgångspunkt i vad de sakkunniga anförde kan följande organisatoriska principer formuleras som ledning för våra ställningstaganden till den bostadspolitiska organisationen.

* En decentralisering av en verksamhet underlättas om det sker ett nära *samarbete* dels mellan berörda organ på olika nivåer, dels mellan organ på samma nivå. Därigenom kan en tillfredsställande *samordning* av olika verksamheter uppnås.

Enligt de sakkunigas mening kan inte staten resa krav på inrättandet av särskilda kommunala organ för bostadspolitiken. Av väsentlig betydelse för handläggningen av bostadsfrågor i kommunerna är emellertid, att ansvaret för dessa frågor odelat åvilar ett enda organ.

* Det kommunala ansvaret bör åvila *ett enda organ*, men den närmare organisatoriska formen får anpassas till de krav och förutsättningar kommunerna själva anser föreligga.

I en proposition lade departementschefen fram ett förslag till lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Lagen slår fast att bostadsförsörjning är en kommunal angelägenhet. I propositionen betonades kommunernas viktiga roll och departementschefen pekade på en utveckling som innebär att de kommunala organens verksamhet måste förskjutas från en relativt passiv förmedlingsverksamhet till en aktivt initiativtagande, planmässig verksamhet för ortens bostadsförsörjning. Det centrala organet skulle för kommunernas del vara ett serviceorgan som bl a bistår med olika former av experthjälp.

3.1.3 *Decentraliseringssträvanden år 1948*

Ett viktigt ställningstagande till den bostadspolitiska organisationen gjorde riksdagen med anledning av en proposition år 1948. Propositionen byggde på bostadssociala utredningens andra betänkande samt de fyra sakkunnigas förslag till organisation. Den tog dels upp de tre målen för bostadspolitiken som redogjorts för i det föregående, dels vissa ställningstaganden till arbetsfördelningen mellan olika nivåer. Decentralisering, enhetlighet och samordning var därvid mottot.

Vad beträffar decentralisering av uppgifter till länsnivå anslöt sig departementschefen till tanken i utredningen men anförde att decentraliseringen borde genomföras stegvis. Som allmänt riktmärke och organisationsprincip för länsorganen anförde departementschefen

"att utbyggnaden av länsorganen sker i så långsam takt att den erfarenhet som vinnes genom denna utbyggnad kan beaktas vid den slutliga utformningen av personalorganisation för ifrågavarande organ".

Departementschefen var således försiktigare än de fyra sakkunniga i decentraliseringsfrågan men han tillade avslutningsvis

"att sagda ståndpunkt beträffande decentraliseringen av arbetsuppgifterna under de närmaste åren dock enligt min mening icke innebär att frågan om en framtida mera genomgripande decentralisering skjuts åt sidan".

Vikten av en decentralisering underströks också i remissyttrandena över utredningarna. Decentraliseringsutredningen från år 1947 anförde bl a:

"Den föreslagna centraliseringen av ritningsgranskningen måste medföra risker för att granskningen blir standardiserad och schablonmässig så att tillbörlig hänsyn icke tages till föreliggande av lokala förhållanden och klimatologiska skäl betingande olikheter i förutsättningarna. Centraliseringen medför även ökad skriftlighet och över huvud taget ett omständligare förfarande. Utredningen är medveten om att ritningsgranskningen förutsätter tillgång till allsidig kvalificerad teknisk expertis, som svårligen kan vara tillgänglig för länsorganen. Emellertid vill utredningen ifrågasätta, om icke sådan expertis skulle kunna i erforderlig utsträckning utnyttjas för utarbetande inom centralorganet av råd och anvisningar samt föreskrifter av allmän natur, vilka skulle kunna tjäna lokalorganen till sådan vägledning, att den individuella ritningsgranskningen i regel skulle kunna verkställas av där tillgänglig sakkunskap. Mera komplicerade frågor borde givetvis, såsom de sakkunniga i annat avseende förordat, kunna av länsorganet underställas centralorganet."

Vissa remissinstanser gick längre vad beträffar decentraliseringsfrågan och behandlade även frågan om kommunalisering av uppgifter inom bostadspolitiken. I vissa yttranden över organisationsförslaget ifrågasattes om inte beslutanderätten i ärenden om statliga lån och bidrag i viss utsträckning skulle kunna föras över på de kommunala organen. Dåvarande stadsförbundet, som allmänt uttalade att kommunerna själva borde få ta ansvaret för sin egen bostadspolitik, fann inte något skäl, varför inte städer med minst 10 000 invånare kunde anförtros uppgiften att inom ramen för allmänna anvisningar pröva och avgöra ärenden rörande familjebostadsbidrag. Förbundet ansåg vidare, att granskningen av ritningar och tekniska beskrivningar skall handhas av de kommunala organen. En liknande uppfattning hade stadskollegiet i Stockholm, som bl a ansåg, att de större städerna borde anförtros de granskningsoch kontrolluppgifter som sammanhänger med den statliga låne- och bidragsverksamheten.

Med anledning av dessa remissyttranden anförde departementschefen att åtskilliga skäl talar för

"att de bostadspolitiska uppgifterna så långt möjligt anförtros de kommunala organen. Det vore utan tvivel förenat med vissa fördelar om därvid även avgörandet av låne- och bidragsärenden kunde anförtros dessa organ. Detta förutsätter emellertid bl a att härför erforderlig sakkunskap står till kommunernas förfogande. Även om det synes obestridligt, att flertalet större städer och jämväl vissa andra kommuner under de senaste åren erhållit tillgång till betydande sakkunskap och erfarenheter i bostadspolitiska frågor, är jag dock icke beredd att f n förorda att beslutanderätt i låne- och bidragsärenden överförs på de kommunala organen. Vad vidare den tekniska granskningen beträffar, är det, såsom organisationssakkunniga påpekat, önskvärt att centralorganets befattning härmed successivt begränsas och i ett tidigt skede av planeringen ersättes av råd, upplysningar och anvisningar till lånesökanden. Dessa torde i första hand böra lämnas av de kommunala organen, som därigenom skulle komma att i växande grad medverka vid handläggningen av låne- och bidragsärenden, även om beslutanderätten i framtiden förbehålles de statliga bostadspolitiska organen."

I propositionen från år 1948 förordade departementschefen sammanfattningsvis att

- kommunerna skall handha förmedling av ansökningar om lån och bidrag
- en begränsad decentralisering av lån- och bidragsgivningen sker – beslut om lån och bidrag för enfamiljshus och motsvarande förvaltning överflyttas till det regionala bostadspolitiska organet, för flerfamiljshus fattas besluten och förvaltas lån och bidrag av det centrala organet
- *ett* centralt bostadspolitiskt organ bildas – bostadsstyrelsen som organiseras på fyra byråer (kanslibyrån, planeringsbyrån, tekniska byrån och lånebyrån)
- en länsbostadsnämnd inrättas i varje län
- ansvaret för bostadsförsörjningen inom en kommun skall i princip endast åvila *ett* organ – förmedlingsorganet
- kommuner med mer än 10 000 invånare skall upprätta bostadsförsörjningsplaner.

3.1.4 *Ny bostadspolitisk organisationsutredning år 1957*

I betänkandet "Förenklad bostadslångivning" från år 1957 behandlades också möjligheterna till en decentralisering av den bostadspolitiska verksamheten. Decentraliseringen gällde dock inte alla arbetsuppgifter, utan i vissa fall kunde det enligt utredningen t o m vara önskvärt med en centralisering. Utgångspunkten borde därvid vara i vilken mån man kan undvika dubbelarbete och därigenom göra besparingar i den administrativa hanteringen. Främst gällde det sådana arbetsuppgifter som på grund av möjligheterna till maskinanvändning ytterligare borde centraliseras. Som exempel på sådana arbetsuppgifter nämndes det administrativa arbetet med amorteringar, räntor och familjebostadsbidrag.

I fråga om övervakning av lånesäkerheter och liknande arbetsuppgifter ansåg utredningen, dels att man kunde väsentligt minska omfattningen av sådana uppgifter, dels att man kunde decentralisera dessa uppgifter till länsnivå.

De största förändringarna föreslog utredningen i fråga om själva långivningsverksamheten och därmed sammanhängande kostnadsgranskning och teknisk kontroll. Denna verksamhet borde enligt utredningen helt kommunaliseras. De kommunala förmedlingsorganen borde handlägga dessa arbetsuppgifter efter direktiv av bostadsstyrelsen, dock med den inskränkningen, att de mindre kommunerna borde ha möjlighet att rådfråga länsbostadsnämnderna. Som viktigaste skäl för en decentralisering angavs att kommunerna – för vars invånare det byggs – bör ha det primära intresset att de ekonomiska, planmässiga, tekniska, sociala och sysselsättningsmässiga synpunkterna i fråga om bostadsbyggandet lokalt blir tillgodosedda på bästa sätt.

Utredningen framhöll att lokalkännedom är en mycket värdefull tillgång för byggnadskontroll och långivning. Härtill kom att en decentralisering och överflyttning av ansvaret på förmedlingsorganen skulle ge bättre möjligheter till avvägningen av bebyggelsens fördelning mellan egnahem och flerfamiljshus.

Med dessa principer som vägledning skulle, enligt utredningens förslag, bostadsstyrelsen i första hand bli en direktivgivande och övervakande myndighet. Länsbostadsnämnderna skulle få uppgiften att vara ett rådgivande

organ i första hand för de mindre kommunerna och att besluta i dessa kommuners låneärenden.

Vid en överföring av uppgifter på kommunerna skulle man enligt utredningen vinna fördelen att dessa för sin granskning kunde anlita byggnadsnämnden och att granskningen därvid kunde kombineras med den granskning, som skall äga rum för beviljande av byggnadslov. Enligt utredningen skulle det vara mest rationellt att byggnadsnämnderna vid sin granskning för byggnadslov samtidigt gör en granskning i belåningshänseende. Denna skulle ske efter bostadsstyrelsens direktiv och anvisningar vilka borde kunna ingå som särskilt komplement till byggnadsstadgan.

Utredningen föreslog således att den tekniska granskningen och kostnadsgranskningen i princip helt borde ligga på de kommunala organen samt att förmedlingsorganen på basis av denna granskning även borde få fastställa belåningsvärdet och "helt ta hand om de formaliteter som anses som nödvändiga fram till låneutbetalningen" – dvs själva besluta i låneärendena.

Enligt utredningen fanns inte vid denna tidpunkt möjlighet till en total kommunalisering. Kommunerna indelades i två grupper, varav den ena (ca 200 kommuner) skulle svara för handläggning av lånebeslut för både flerfamiljshus och egnahemslån. För den andra gruppen av kommuner (ca 850 kommuner) skulle länsbostadsnämnden svara för lånebesluten. Enligt utredningens mening vore det önskvärt att man utan undantag kunde decentralisera besluten i låneärenden till förmedlingsorganen. Det ansågs dock inte möjligt vid denna tidpunkt att jämställa alla kommuner. Utredningen ansåg att man så snart förutsättningar förelåg borde pröva en successivt alltmer utbredd decentralisering av beslutanderätten till förmedlingsorganen.

Utredningens långtgående tankar på en decentralisering mötte vid denna tidpunkt motstånd. En utflyttning av långivningen till kommunerna tillstyrktes emellertid i princip av statskontoret, riksräkenskapsverket, byggnadsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens organisationsnämnd, lokaliseringsutredningen, Kooperativa Förbundet, Landsorganisationen samt några kommuner. I flera av dessa yttranden angav man emellertid som en uttrycklig förutsättning för kommunaliseringen att de kommunala organen var tekniskt och administrativt rustade att handlägga dessa arbetsuppgifter.

Bostadsstyrelsen avstyrkte utredningens förslag under hänvisning bl a till att utredningen inte tillfredsställande utrett frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Som ett alternativ till den föreslagna utflyttningen till kommunerna föreslog bostadsstyrelsen en fortsättning av den redan påbörjade decentraliseringen till länsbostadsnämnderna.

Utredningens förslag att föra över ansvaret för den tekniska granskningen till kommunerna vann instämmande i flertalet remissyttranden.

Departementschefen tog intryck av remissinstanserna och anförde att utredningen inte helt övertygande hade utrett dels frågan om kommunernas möjlighet att ta över långivningen, dels frågan om deras ansvar i förhållande till staten för beviljade lånemedel. Departementschefen menade att förutsättningar inte förelåg vid denna tidpunkt att genomföra så genomgripande ändringar i ärendefördelningen mellan de bostadspolitiska organen. Han förordade att den tidigare påbörjade utflyttningen av flerfamiljshusärenden till länsbostadsnämnderna skulle fortsätta. Vidare borde ärenden angående bidrag till pensionärsbostäder flyttas ut till nämnderna.

För länsbostadsnämndernas vidkommande skulle resultatet av denna utflyttning av ärenden från bostadsstyrelsen bli, att nämnderna i fortsättningen fick handlägga samtliga låneärenden samt ärenden angående bidrag till pensionärsbostäder.

Beträffande de kommunala förmedlingsorganen förutsatte departementschefen att dessa liksom tidigare skulle handlägga alla ärenden angående familjebostadsbidrag samt svara för erforderlig byggnadskontroll. Han föreslog vidare att kommunerna, i den utsträckning som var praktiskt lämplig, ensamma skulle svara för den tekniska granskningen i låneärenden.

Som bostadsstyrelsen erinrat om hade en begränsad sådan utflyttning påbörjats på försök och departementschefen menade att denna utflyttning borde fortsätta.

Den av utredningen förordade utflyttningen till länsbostadsnämnderna av pantvården borde enligt departementschefen prövas ytterligare av bostadsstyrelsen.

I betänkandet "Förenklad bostadslångivning" vägleddes de sakkunniga av följande tre allmänna principer för uppgiftsfördelningen

- centralisera sådana arbetsuppgifter som kan utföras med hjälp av datorer i syfte att undvika dubbelarbete och underlätta den administrativa hanteringen
- decentralisera främst sådana uppgifter som kräver betydande inslag av lokalkännedom
- utnyttja möjligheterna till samordning av näraliggande uppgifter på samma nivå.

Dessa principer stämmer väl överens med de grundläggande principer för uppgiftsfördelningen mellan olika huvudmän och mellan olika nivåer som vi i kapitel 2 sagt skall ligga till grund för vårt arbete.

3.1.5 *Betänkande av bostadspolitiska organisationskommittén år 1961*

I bostadspolitiska organisationskommitténs betänkande "Handläggning av bostadslån" från år 1961 diskuterades också frågor om uppgiftsfördelning mellan olika nivåer. Kommittén antog som grundläggande princip

"att beslut och bestämmelser som innebär väsentliga ingripanden i bostadskonsumenternas, byggnadsföretagarnas och kommunernas handlingsfrihet skall vara grundade på statsmakternas ställningstaganden. För det andra har kommittén mot bakgrunden av de gångna årens erfarenhet sökt minska utrymmet för det bostadspolitiska centralorganets fria skön så långt detta är praktiskt möjligt".

Med kommitténs uppläggning skulle det bostadspolitiska centralorganets uppgifter beträffande direktivgivningen till de regionala och kommunala bostadslåneorganen bli att hos regeringen föreslå sådana ändringar som motiveras av utvecklingen. Centralorganets egen direktivrätt borde begränsas till ett minimum och närmast avse ofrånkomlig vägledning för det praktiska arbetet.

Den princip som bostadspolitiska organisationskommittén behandlade mest utförligt rör behovet av samordning på de olika nivåerna. Därvid aktualiserades dels frågan om en sammanslagning av de centrala organen för

bostadspolitik och fysisk planering, dels frågan om samordningsformerna för samverkan på den regionala nivån mellan skilda länsnämnder och länsstyrelsen, dels samordningen mellan bostadspolitik och fysisk planering i kommunerna.

Utredningen ansåg att ordningen med två icke samordnade förfaranden för prövning av bebyggelsens utformning ofta fördröjt en bostadsproducents eller en kommuns program för bostadsbyggande. Den bristande samordningen av planmyndigheternas och bostadsmyndigheternas handlande hade också medverkat till att förstärka den känsla av "plankrångel" som man ofta mött i kommunerna och byggnadsvärlden.

Kommittén sade sig visserligen vara medveten om att samråd i vissa planfrågor skett mellan dåvarande byggnadsstyrelsen och bostadsstyrelsen liksom också mellan berörda organ på länsplanet. Men genom den decentralisering på byggnadslagstiftningens område som skett från och med den 1 juli 1960 hade det praktiska värdet av ett sådant samråd på det statliga centrala planet begränsats väsentligt. Utredningen anförde att det därför var ännu mer angeläget än tidigare att skapa förutsättningar för en effektiv samordning av de olika myndigheternas synpunkter på bebyggelsens utformning.

En sådan samordning måste – för att undanröja de påtalade olägenheterna av det nuvarande systemet – komma till stånd på ett så tidigt stadium av bebyggelseplaneringen som möjligt. Kommittén föreslog därför att länsbostadsnämnderna skulle få till uppgift att följa kommunernas planarbete redan från den tidpunkt då det påbörjas. Syftet med att få länsbostadsnämnderna tidigt engagerade i kommunernas planarbete borde vara att skapa förutsättningar för att byggnadslov i princip skulle innebära att bostadsbebyggelse enligt i plan reglerad utformning skulle vara godkänd för statsbelåning. Länsbostadsnämnderna borde härvid enligt utredningen sörja för att underlag erhålles för en bedömning av de totala kostnaderna för att genomföra planen.

För att tillgodose samordningssyftet föreslog kommittén, att i anslutning till byggnadsstadgans bestämmelser infördes en rekommendation till den som upprättar förslag till plan att samråda med vederbörande länsbostadsnämnd. För att förankra samrådet också på länsplanet föreslog kommittén vidare att regeringen skulle utfärda anvisningar till länsstyrelserna och länsarkitekterna att i frågor som rör bebyggelseplaneringen samråda med länsbostadsdirektören.

I sin bedömning av utredningens förslag fann departementschefen att samrådsförfarandena inte behövde formaliseras. Det informella samarbete som förekom tillgodosåg samrådsbehovet på länsplanet.

Utredningen fann inte tillräckliga skäl för att slå ihop den centrala bostadspolitiska organisationen med dåvarande byggnadsstyrelsen. Kommittén föreslog emellertid att bebyggelseplaneringen och de byggnadstekniska frågorna skulle föras över från bostadsstyrelsens tekniska byrå till byggnadsstyrelsen samt att byggnadsstyrelsens tekniska anvisningar och de bostadstekniska anvisningarna i God Bostad skulle föras samman i en gemensam publikation.

Kommittén sade sig i sin översyn av den bostadspolitiska organisationen ha eftersträvat största möjliga decentralisering av verksamheten. En riktpunkt för utredningsarbetet var vidare att de speciella bostadsmyndighe-

ternas verksamhet borde koncentreras till de fundamentala bostadspolitiska uppgifterna, medan uppgifter som naturligt sammanfaller med andra organs arbetsområde borde föras över till dessa. Genom en sådan rationellare arbetsfördelning skulle dubbelarbete undvikas och splittringen av de bostadspolitiska specialmyndigheternas resurser motverkas.

I detta syfte föreslog utredningen att den plan- och byggnadstekniska kompetensen hos bostadsstyrelsen skulle flyttas över till dåvarande byggnadsstyrelsen. Utredningen föreslog också att förvaltningen av de statliga bostadslånen fördes över till riksbanken.

Departementschefen fann ingen anledning att flytta över låneförvaltningen till riksbanken. Däremot föreslog han att större delen av låneförvaltningen flyttades ut på länsbostadsnämnderna.

3.1.6 *Sambandet mellan bostadspolitisk planering och övrig samhällsplanering*

Frågan om att föra över en krympt bostadsstyrelse till ett allmänt planverk framfördes bl a i riksdagens revisorers berättelse från år 1960.

Ett sammanförande av länsbostadsnämnderna med länsarbetsnämnderna skulle ge en direkt samordning av de statliga åtgärderna för bostadsförsörjningen och för sysselsättningen inom byggnadsverksamheten. Ett alternativ var därvid att länsbostadsnämnderna inordnades i länsstyrelserna. I sitt betänkande rörande länsstyrelsernas organisation och ställning inom statsförvaltningen behandlade 1948 års länsstyrelseutredning bl a frågan om länsbostadsnämndernas ställning. Utredningen konstaterade, att nämndernas huvuduppgifter var av sådan art, att de väl kunde inordnas i den omorganiserade länsstyrelse som utredningen föreslog. Det allmänna motivet för inordnandet av länsbostadsnämnderna i länsstyrelserna angavs av utredningen vara bostadsförsörjningsfrågornas betydelse i den allmänna samhällsplaneringen.

Sambandet mellan samhällsplanering och bostadspolitik behandlades också i bl a länsförvaltningsutredningens betänkande från år 1967.

I propositionen år 1970 angående den partiella omorganisationen av länsstyrelsen föreslogs att länsstyrelsen skulle överta beslutanderätten i planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse som handlades av vissa andra länsorgan. Dessa organ skulle dock delta i frågornas beredning. Detta blev också riksdagens beslut.

I betänkandet "Stat och kommun i samverkan" berörde länsberedningen frågan om fristående länsnämnder. Utredningen anförde att, om inte länsnämndernas verksamhet kan övertas av kommunerna eller av andra statliga organ, länsorganen bör förbli fristående från länsstyrelsen och lyda under det centrala sektorsorganet. En genomgång av de olika nämnderna visade enligt utredningen att flertalet sektorsorgan bör förbli organisatoriskt fristående från länsstyrelsen. Enligt länsberedningen borde länsbostadsnämndernas ställning prövas i samband med en översyn av den bostadspolitiska organisationen. Länsberedningen anförde att, om man finner att bostadslåneverksamheten i ökad utsträckning bör kommunaliseras, starka skäl talar för att den planerande verksamheten i sin helhet infogas i länsstyrelsen. Därigenom, menade beredningen, skulle länsbostadsnämnden kunna avskaffas.

3.2 Uppgiftsfördelningen inom plan- och byggnadsväsendet

I detta avsnitt återger vi några principiella resonemang om förhållandet mellan stat och kommun och mellan allmänt och enskilt intresse som under efterkrigstiden förts i anknytning till byggnadslagstiftningen. Som bakgrund till denna beskrivning redovisar vi i tablå 3.2 i punktform de viktigaste förändringarna under efterkrigstiden inom plan- och byggnadsväsendet.

Tablå 3.2

1947	Helt ny plan- och byggnadslagstiftning. Ett nytt översiktligt planinstitut, generalplan, införs. För interkommunal planeringssamverkan inrättas ett särskilt planinstitut, regionplan.
1959	Ny byggnadsstadga. Viss förenkling av byggbestämmelserna och decentralisering av beslutsbefogenheter – länsstyrelsen får t ex fastställa stadsplaner.
1967	Planverket inrättas och blir central myndighet för ärenden om planläggning av bebyggelse och om byggnadsväsendet. Länsarkitektkontoren är verkets regionala organ
1971	Länsarkitektkontoren inordnas i länsstyrelsen.
1972	Statsmakterna antar riktlinjer för hushållning med mark och vatten – fysisk riksplanering. Lagstiftningen ändras så att tillkomsten av bebyggelse alltid förutsätter planmässig prövning och etableringen av viss miljöpåverkande industri skall prövas av regeringen.

3.2.1 *Syftet med byggnadslagstiftningen*

En grundläggande och självklar förutsättning för en god bebyggelseplanering är att marken används till det ändamål den är lämpad för. Byggnadslagen föreskriver därför att användning av mark för tätbebyggelse skall föregås av planläggning. Syftet med den planläggning och reglering av bebyggelsen, som statsmakterna vill åstadkomma genom byggnadslagstiftningen, är att skapa välordnade samhällen, där människorna kan känna trivsel. En annan målsättning är samhällsekonomiskt motiverad och innebär att marken skall utnyttjas på ett ekonomiskt och i övrigt lämpligt sätt. Byggnadslagstiftningen syftar också till att ge förutsättningar för avvägning mellan allmänt och enskilt intresse.

Byggnadslagstiftningens syften är mycket allmänt hållna och vagt formulerade. Detta ger stor rörelsefrihet för dem som i praktiken skall konkretisera målsättningen för markutnyttjandet. I första hand är det kommunerna som har denna frihet. Friheten är dock i stort begränsad till markanvändningen. När det gäller byggnaders utförande anges i lagen allmänna bestämmelser som konkretiseras i ett stort antal detaljföreskrifter.

För att garantera att byggnadsföretag inte strider mot gällande planer och meddelade föreskrifter stadgas att nybyggnad och vissa andra åtgärder inte får företas utan byggnadslov.

Den reglering av byggnadsverksamheten som byggnadslagstiftningen syftar till kan sammanfattningsvis sägas ske dels genom att markens användning för byggnadsändamål föregås av planläggning, dels genom förhands-

prövning av att byggnadsföretaget inte strider mot gällande planer och meddelade föreskrifter och dels genom tillsyn över byggnadsverksamheten.

Enligt uttalande av departementschefen i 1947 års proposition rörande byggnadslagen bör de statliga myndigheternas uppgift inte vara begränsad till att övervaka att de kommunala organens beslut står i överensstämmelse med gällande lag. Enligt departementschefen måste all planläggning ske under hänsynstagande till viktiga intressen, som är gemensamma för hela landet. Som exempel nämnde han att från allmänsocial synpunkt samt på kommunikationernas, bostadspolitikens, hälsovårdens, försvarets, friluftslivets och naturskyddets områden finns starka riksintressen att bevaka vid planläggning av bebyggelsen. För staten är det ett ekonomiskt intresse att tätbebyggelsen, i den mån så är möjligt, sker på sådana platser, att kostnaderna för allmänna vägar och för andra anläggningar som helt eller delvis bekostas av staten inte blir större än som är behövligt. Det är vidare ett statligt intresse, att sträckningen av allmänna trafikleder vid planläggning sker under hänsynstagande till det allmänna vägnätet i övrigt samt till trafiksäkerheten. De statliga myndigheterna måste därför enligt departementschefen ha ett betydande inflytande på avgörandet av planläggningsfrågor. Ett sådant inflytande anses också betingat av de intressemotsättningar som kan uppkomma mellan olika kommuner. Detta behöver inte medföra ett åsidosättande av den kommunala självstyrelsen. Man har i stället enligt departementschefen sökt utforma byggnadslagstiftningen så, att den tillförsäkrar de statliga myndigheterna erforderligt inflytande utan att beröva de kommunala organen deras hävdvunna, centrala ställning vid dessa frågors avgörande.

När det gäller den avvägning mellan det allmännas och de enskildas intressen som varje planläggning innebär, framhölls i propositionen till 1947 års byggnadslag att välordnade byggnadsförhållanden uppenbarligen inte kunde åstadkommas utan inskränkningar i de enskildas dispositionsrätt till marken. I propositionen och i utskottets utlåtande betonades emellertid, att de vidgade befogenheter, som givits samhället, naturligtvis får tas i anspråk endast i den mån det motiveras från allmän synpunkt.

3.2.2 *Ökat statligt intresse för planfrågorna i 1947 års byggnadslag*

1942 års stadsplaneutredning lade i sitt betänkande fram förslag som innebar ett ökat inflytande från det allmänna. Vid denna tidpunkt ansågs allmänintresset i första hand representerat av statsmakterna.

Av intresse för vår utredning och diskussionen om principer för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun är bl a ett remissyttrande över utredningens förslag, avgivet av dåvarande Stockholms stads stadsplanenämnd. Nämnden ansåg att planinstituten i förslaget inte utformats under tillräckligt hänsynstagande till principerna för den kommunala självstyrelsen och anförde bl a att känslan för ansvar för det egna samhällets utveckling avtrappas i samma mån som det faktiska avgörandet i dessa frågor flyttas till den centrala statsförvaltningen. Nämnden ansåg att det är ytterst osäkert om en centralisering av planeringsarbetet eller övervakning av detta skulle medföra en förbättring av planernas kvalitet. Tillsynsmyndigheten ansågs sakna viktiga förutsättningar för detaljprövning av ärendena. För de kom-

munala representanterna skulle ett beroende av statliga organ i dessa frågor te sig besvärande och omotiverat. En sådan ordning ansågs också medföra tidsspillan och "mångskriveri".

Även i andra yttranden uttalades farhågor för att förslaget skulle leda till en utveckling i byråkratisk ordning med därav följande onödiga kostnader och inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

I proposition med förslag till ny byggnadslag år 1947 bemötte departementschefen delvis dessa invändningar och anförde:

"I några yttranden har farhågor uttalats för att det statliga inflytandet skall medföra ett åsidosättande av den kommunala självstyrelsen. Det har därvid framhållits, att de kommunala organen äga den bästa kännedomen om de lokala förhållandena och att ärendena fördröjas genom handläggningen inom statsförvaltningen. Det synes emellertid vara möjligt att utforma lagstiftningen så, att den tillförsäkrar de statliga myndigheterna erforderligt inflytande på planläggningsfrågorna utan att beröva kommunerna deras centrala ställning vid dessa frågors avgörande. För att undvika tidsspillan vid de statliga myndigheternas befattning med hithörande ärenden måste erforderliga organisatoriska åtgärder vidtagas."

Rätten att fastställa planer var enligt 1947 års lagstiftning förbehållen Kungl Maj:t i fråga om regionplan, i allmänhet beträffande generalplan i stad eller stadsliknande samhälle samt i stor utsträckning också i fråga om stadsplan. På länsstyrelsen ankom att meddela fastställelsebeslut i fråga om generalplan på landet och i vissa stadsplaneärenden, bl a vid mindre ändring av förut fastställd stadsplan, samt i fråga om byggnadsplan och utomplansbestämmelser.

I samband med tillkomsten av 1947 års lag diskuterades om inte länsstyrelsens fastställelsebefogenhet kunde utvidgas väsentligt. Bl a förklarade sig första lagutskottet förutsätta, att frågan om överflyttning av fastställelseprövningen från Kungl Maj:t till länsstyrelserna skulle komma att upptas till förnyat övervägande, sedan länsarkitektsorganisationen förstärkts och sedan en viss praxis utbildat sig rörande tillämpningen av den nya lagstiftningen.

Departementschefen gick längre än stadsplaneutredningen i decentraliseringsfrågan. Enligt utredningens förslag skulle det ankomma på länsstyrelsen att pröva nybyggnadsförbud inom visst område. Departementschefen förordade att den rätten skulle tillkomma den kommunala byggnadsnämnden. För att säkra den kommunala organisationen föreslogs föreskrift om att byggnadsnämnd skall finnas i varje kommun.

Av det föregående har framgått att propositionen till 1947 års byggnadslag markerar ett ökat statligt intresse för planfrågor. En förutsättning för ökad decentralisering är att det på den lägre nivån finns administrativa och tekniska resurser. Genom att föreslå en förstärkning av kommunernas organisation lade man också grunden för en utvidgad framtida kommunalisering.

Det är av intresse att peka på att de argument för ökat kommunalt ansvar som bl a Stockholms kommun redovisade i sitt remissyttrande över 1942 års stadsplaneutredning till stora delar är identiska med de argument för ökad kommunal självstyrelse som i dag framförs vid skilda tillfällen.

3.2.3 *Nya förslag till decentralisering år 1950*

I betänkandet av 1947 års kommitté för stadsplaneväsendets organisation "Planväsendets uppgifter och organisation" (SOU 1950:45) diskuterades också frågan om decentralisering av uppgifter på plan- och byggnadsväsendets område. Decentraliseringen gällde därvid en förskjutning av arbetsuppgifterna från central till regional nivå.

Granskning av förslag till stads- och byggnadsplaner som prövades av Kungl Maj:t utgjorde vid den tiden huvuddelen av den centrala planmyndighetens arbete. Länsarkitekterna anlitades beträffande sådana ärenden i huvudsak bara för formell granskning av ärendena. Endast i vissa län granskade länsarkitekten planernas innehåll. Kommittén för stadsplaneväsendets organisation anförde att det är önskvärt med en förändring som innebär att samtliga länsstyrelser avger utlåtande i underställda stadsplaneärenden efter ingående granskning av länsarkitekt och, i vissa fall, av andra länsexperter.

De remissinstanser som avstyrkte en ökad decentralisering anförde som skäl att enhetligheten krävde att länsstyrelserna inhämtade yttranden från centrala myndigheter. Därmed skulle förändringen inte innebära någon tidsvinst.

Av de skäl för en ökad decentralisering som utredningen anförde kan följande nämnas. Om centralmyndigheten avlastas en del arbete med granskning och fastställelse, kan den i större utsträckning ägna sig åt de ledande och samordnande funktionerna på planområdet. Vidare förenklas handläggningen av ärendena genom att länsstyrelserna och länsarkitekterna har mera direkt kännedom om de lokala förhållandena. Centralorganet kan i tillräcklig grad sörja för enhetlighet genom att lämna länsorganen råd och anvisningar till ledning för deras fastställelseprövning. Rättssäkerheten tillgodoses genom rätten att genom besvär dra planer under Kungl Maj:ts prövning.

Kommunerna ansåg i allmänhet att en decentralisering skulle innebära en tidsvinst vid handläggningen av ärendena samt att länsstyrelsernas större lokalkännedom borde utnyttjas bättre. Förslaget skulle också medföra bättre kontakt mellan de kommunala organen och den fastställande myndigheten.

Vad beträffar planarbetets bedrivande anförde utredningen att kommunerna skulle få råd och anvisningar från det statliga planväsendet.

I viss utsträckning förekom redan överläggningar mellan statliga och kommunala planmyndigheter på det förberedande stadiet i planarbetet. Kommunerna hade emellertid framhållit – vid en rundfråga som kommittén riktat till dessa – att de önskade en utökad rådgivning. Det gällde främst principer och allmänna normer för planernas utformning. Information om utländska erfarenheter av intresse för svenska förhållanden borde också enligt kommunerna i många fall kunna ge uppslag till lösningar av svårare problem. Framför allt ansågs det vara önskvärt att erhålla information om uppslag som prövats i olika delar av landet samt myndigheternas inställning till dessa.

Kommitténs förslag ledde inte till något ställningstagande från departementschefens sida. Frågan om decentralisering och organisation av planväsendet överfördes till 1951 års byggnadsutredning, som avgav sitt betänkande år 1957.

3.2.4 *Ny byggnadsstadga år 1959*

Den nya byggnadsstadgan år 1959 bygger på utredningsbetänkandet "Förenklad byggnadslagstiftning" från år 1957. Utredningen sade sig i detta bl a ha strävat efter att decentralisera beslutanderätten i byggärenden, om möjligt, till byggnadsnämnderna.

I propositionen anförde departementschefen att det ligger i sakens natur, att en decentralisering av beslutanderätten till lokala organ alltid måste medföra en viss risk för att tillämpningen inte blir fullt enhetlig. På ett område som det förevarande kan emellertid denna olägenhet till stor del avhjälpas genom centralt utfärdade råd, anvisningar och föreskrifter. Särskilt gäller detta det tekniska området, inom vilket behovet av enhetliga normer torde vara störst. De fördelar som en decentralisering för med sig främst i form av bättre kontakt mellan myndigheterna och allmänheten är för övrigt så påtagliga och betydande, att de väl uppväger nackdelen av att bedömningen av detaljfrågor inte blir alldeles densamma i alla orter.

3.2.5 *Ökat statligt intresse för översiktlig fysisk planering*

Vid mitten av 1960-talet påbörjades inom regeringens kansli utredningsarbete med riksövergripande fysisk planering. Detta arbete redovisades år 1971 i rapporten "Hushållning med mark och vatten". År 1972 antog riksdagen riktlinjer för fysisk riksplanering.

Riktlinjerna är av skilda slag. För det första innehåller de allmänna direktiv för avvägningen mellan olika anspråk som riktas mot användningen av naturresurserna. Vidare innefattar de en avgränsning av områden vilkas vetenskapliga och rekreativa värden bedöms vara av sådan art att kraftverk, oljeraffinaderier, massafabriker eller annan särskilt miljöstörande industri inte bör få förläggas dit. Ytterligare ger riktlinjerna besked om vart man vill hänvisa sådan industri som nämndes i det föregående och vilka områden som bör reserveras för detta ändamål.

De riktlinjer för den fysiska riksplaneringen som lades fast av riksdagen fullföljs i en fortsatt planering. Denna planering utförs i väsentliga delar av kommunerna. Med en sådan ordning kan man bygga på den största förtrogenheten med de lokala förhållandena och bäst säkra en medborgerlig förankring av planeringen.

För att säkerställa att de i den fysiska riksplaneringen fastlagda riktlinjerna blir fullföljda har staten tilldelats en mera aktiv roll i planeringen än tidigare. Detta har tagit sig uttryck i ett utvecklat samarbete mellan stat och kommun – ett samarbete där den primära uppgiften för staten blir att ge underlagsmaterial för den kommunala planeringen i de delar denna behandlar frågor av riksintresse. I sista hand har dock staten givits lagliga möjligheter att garantera att riksintressen blir tillgodosedda.

I relationerna mellan stat och kommun betydde de förslag som riksdagen antog år 1972 att centrala och regionala statliga organ på vissa punkter fick ett fastare grepp över samhällsverksamheten. Det är emellertid inte här fråga om ett motsatsförhållande mellan stat och kommun utan om en samverkan för gemensamma mål med ett vidgat ansvarsområde för båda parter. Ett inslag av förstärkt inflytande på riksnivå är en ofrånkomlig konsekvens

av tanken att välståndet bör fördelas rättvist mellan olika regioner. En politik som syftar till att ge medborgare i olika delar av landet så långt möjligt likvärdiga levnadsförhållanden kan inte förverkligas enbart genom beslut av kommunala organ.

I relationerna mellan samhället och det privata näringslivet betydde 1972 års beslut nya uppgifter och ökade befogenheter för både stat och kommun.

3.2.6 *Bygglagutredningens förslag till ny byggnadslagstiftning*

I bygglagutredningens direktiv redovisade departementschefen följande allmänna synpunkter på statens och kommunernas ansvarsområden och på formerna för statens medverkan i planläggningen. Vid avvägningen mellan statligt och kommunalt inflytande på den fysiska planläggningen bör utgångspunkten vara att översiktsplanerna med de långsiktiga perspektiven och de viktiga principiella bedömningarna skall prövas allsidigt av statlig myndighet. Däremot är det tveksamt om det är ändamålsenligt att som i dag sker alla detaljplaner i alla detaljer skall underkastas granskning av statlig planexpertis. Om den översiktliga planläggningen får erforderligt innehåll och i princip blir bindande för detaljplaneringen, bör behovet av statlig plangranskning minska i hög grad. Mindre arbete med granskning av detaljplaner bör också kunna medföra att de centrala och regionala planmyndigheterna i högre grad än f n kan ägna sig åt frågor rörande översiktlig planering, normfrågor och andra viktiga principiella frågor samt vidare åt rådgivning och service åt kommunerna. Om den översiktliga planläggningen får en starkare ställning torde en ökad lokal bestämmanderätt i detaljplanläggningen kunna komma till stånd. Härigenom accentueras kommunens ansvar för samhällsbyggandet och den lokala miljöutformningen.

Enligt bygglagutredningens förslag avses ställningstagandena i markanvändningsfrågorna för en kommun ske genom planer av tre slag, nämligen kommunplan och kommundelsplan för översiktlig planläggning och byggnadsplan för detaljplanläggning.

Enligt gällande bestämmelser skall alla detaljplaner prövas av statlig myndighet. I ett nytt system, som innefattar en utvidgad och stärkt översiktlig planläggning, är det främst till den översiktliga planläggningen som det enligt utredningen finns anledning att knyta ett statligt inflytande. Behovet av statligt inflytande i detaljplanläggningen bör då i hög grad minska.

En viktig uppgift för den här aktuella lagstiftningen är att anvisa ändamålsenliga former för samspelet mellan staten och kommunerna när det gäller ställningstagandena i markanvändningsfrågor.

Bygglagutredningens förslag innebar att stommen i den fysiska planläggningen liksom hittills skall utgöras av en planläggning på kommunal nivå med kommunerna som huvudmän. Samtidigt vilar det primära ansvaret för den fysiska riksplaneringen och åtskilliga andra samhällsfunktioner med markanvändnings- och miljöaspekter på staten. Den behövliga avstämningen mellan statliga och kommunala intressen och bedömningar skall göras inom ramen för den planläggningsverksamhet för vilken kommunerna skall vara huvudmän.

En uppbyggnad av prövningssystemet på detta sätt stämmer i princip överens med vad som redan nu gäller. Den väsentliga utvidgning av den

övergripande planläggningen av marken som utredningen föreslog innebär emellertid att statliga och kommunala synpunkter kommer att mötas över ett vidare fält än hittills och ändrar också på annat sätt förutsättningarna för det närmare lösandet av samordningsfrågorna. Det är en viktig uppgift för lagstiftningen att anvisa ändamålsenliga former för den dialog som skall föras mellan stat och kommun.

Det är enligt bygglagutredningens mening utan tvivel mest ändamålsenligt att de avvägningar som behöver göras med hänsyn till olika statliga intressen kommer till stånd så tidigt som möjligt i själva planläggningsskedet. I detta skede föreligger de bästa möjligheterna att anpassa olika ställningstaganden så att alla berörda intressen tillgodoses på bästa möjliga sätt. I ett eventuellt efterprövningsskede är det av flera skäl väsentligt olägligare att aktualisera ändringar i ställningstagandena. Särskilt gäller detta för kommunens vidkommande. Förfarandet för samordning av kommunala och statliga intressen vid översiktlig planläggning bör därför ha sin tyngdpunkt i samrådet under planläggningsskedet. En sådan ordning torde vara fördelaktig både från kommunernas synpunkt och från statens. I förhållande till gällande regelsystem innebär det sagda att samrådet under pågående planläggning bör ges en ökad betydelse. Samrådet bör därför enligt utredningen byggas ut. Detta ger förutsättningar för att efterprövningen skall kunna få en i motsvarande mån mera begränsad uppgift.

Länsstyrelsen blir på grund av sin samordnande funktion inom den statliga länsförvaltningen den viktigaste samrådspartnern för kommunen. Länsstyrelsen bör ha ett särskilt ansvar för att samrådskontakterna från kommunen kanaliseras till de i varje särskilt fall berörda statliga myndigheterna. Härigenom underlättas tillämpningen av samrådsregeln både för kommunen och för de berörda statliga myndigheterna. Länsstyrelsen bör också ha en allmän skyldighet att gentemot kommunen svara för redovisningen av de statliga bedömningarna i den mån dessa inte förs fram till kommunen direkt av andra statliga organ. Också i övrigt bör länsstyrelsen ha en samordnande uppgift på den statliga sidan i samrådsförfarandet. Inom ramen för sina resurser bör länsstyrelserna lämna kommunerna den service som dessa önskar när det gäller olika expertinsatser, inventeringar m m. Sådan service bör självfallet främst avse kommuner som själva saknar erforderliga planeringsresurser.

Formerna för samrådet bör enligt utredningen anpassas så att samrådet blir praktiskt och effektivt. Kommunernas anspråk både på snabbhet och på klara besked från statens sida måste tillgodoses. Utredningen gav vissa synpunkter på de regler m m som bör ställas upp i fråga om samrådsförfarandet för att tillgodose nu berörda syften.

Under senare år har allt starkare krav rests på ett mer långtgående medborgarinflytande på planeringsbesluten. Enligt bygglagutredningens mening är det obestridligt att det krävs åtgärder ägnade att förbättra informationen till allmänheten i planfrågor. Möjligheter måste skapas för en mer allmän debatt och allmänheten måste ges tillfälle att påverka besluten.

Man måste enligt utredningen se till att medborgarinflytandet får göra sig gällande så tidigt i beslutsprocessen som möjligt. Enligt utredningens mening är möjligheterna då störst till ett reellt inflytande. Det är också angeläget att undvika att planläggningen drivs alltför långt efter riktlinjer

som senare visar sig vara oacceptabla.

Utredningen framhöll att denna princip gör sig gällande med särskild styrka såvitt avser översiktlig planläggning. Detta arbete bör så tidigt som möjligt ges sådan inriktning att det får en tillfredsställande förankring hos allmänheten. I samtliga planläggningsfall gäller emellertid att medborgarinflytandet måste få göra sig gällande innan kommunen fattar beslut i planfrågan.

3.2.7 *Fortsatt arbete med en ny byggnadslagstiftning*

I den bostadspolitiska propositionen år 1974 (prop 1974:150) berördes även frågan om en ny byggnadslagstiftning. Departementschefen anförde bl a att betydande delar av bygglagutredningens förslag måste överarbetas och kompletteras innan statsmakterna kan ta ställning i lagstiftningsfrågan.

Departementschefen anförde vidare att han i likhet med flera av remissinstanserna anser att vad bygglagutredningen framfört om en ny lagstiftnings syfte i väsentliga stycken är väl värt att läggas till grund för lagstiftning.

Vad gäller frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun anförde departementschefen:

"En annan angelägen reform som bygglagutredningen skisserat är en begränsning av det statliga inflytandet över den fysiska planeringen. Utan att ta ställning till en rad spörsmål som utredningen behandlar rörande samordningen mellan den föreslagna lagstiftningen och annan lagstiftning eller rörande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i bl a frågor om naturvård och miljövård eller vägfrågor vill jag i likhet med ett avsevärt antal remissinstanser framhålla att en sådan fördelning av statens och kommunens ansvar bör eftersträvas att frågor av enbart lokal räckvidd helt förbehålls kommunerna. Jag måste emellertid konstatera att en betydande del av remissinstanserna funnit att bygglagutredningen inte i alla avseenden lyckats göra en riktig avgränsning av sådana frågor eller att utredningens förslag till plansystem inte heller eljest fullt ut svarar mot en sådan målsättning."

I kapitel 7 anför vi vissa principiella synpunkter på ansvarsfördelningen stat och kommun inom plan- och byggnadsväsendet. I det sammanhanget redogör vi kortfattat för remissinstansernas syn på bygglagutredningens betänkande.

3.3 Sammanfattande synpunkter på utvecklingen fram till nuvarande arbetsfördelning mellan stat och kommun

Av vår redogörelse i det föregående för olika förslag om förändringar i den bostadspolitiska organisationen och planväsendet framgår att möjligheterna att decentralisera uppgifterna diskuterats under lång tid. Diskussionen om decentralisering har hittills till största delen gällt en flyttning av uppgifter från central till regional nivå. Efter det att kommunindelningsreformen nu är genomförd har emellertid nya förutsättningar skapats för kommunerna att ta ett ökat ansvar för bostadspolitiken. I kapitel 5 redovisar vi uppgifter om kommunernas personella resurser inom de tre verksamhetsområden som vi utreder. Enligt direktiven till vår utredning skall vi i första hand pröva

i vilken utsträckning ytterligare bostadspolitiska uppgifter kan anförtros kommunerna.

De principiella resonemang, argument för och emot, och de förutsättningar som måste uppfyllas vid en decentralisering, vilka utvecklats av bl a tidigare utredningar, kan enligt vår uppfattning till viss del även vara vägledande vid en diskussion om en ytterligare decentralisering/kommunalisering av bostadspolitiska uppgifter.

Beskrivningen av hur nuvarande bostadspolitiska organisation vuxit fram visar att våra förslag i det följande, om ytterligare uppgifter och befogenheter för kommunerna, närmast kan ses som en konsekvent fortsättning på en utveckling som pågått under många år.

Vår genomgång av de principiella synpunkter på uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som förts fram i anknytning till reformer i byggnadslagstiftningen visar också entydigt på en utveckling mot ökat kommunalt ansvar inom plan- och byggnadsväsendet.

4 Nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun

I detta kapitel beskriver vi den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom bostadspolitik samt plan- och byggnadsväsen. Vi har valt att begränsa denna redogörelse till det som har betydelse som bakgrund för den fortsatta framställningen.

4.1 Stat och kommun i bostadspolitiken

Ansvaret för samhällets åtgärder inom bostadspolitiken delas mellan staten och kommunerna. De statliga uppgifterna medför ofta återkommande medverkan direkt av regeringen och riksdagen. Bostadsinvesteringarna är en tung post i samhällsekonomin och spelar en viktig roll i ekonomisk planering och vid konjunkturpolitiska överväganden. Samtidigt är det en angelägen uppgift att i görligaste mån skydda priset på bostäderna mot inverkan av fluktuationer i räntenivån och andra kortsiktiga förändringar i det allmänna kreditläget. Arbetsmarknadsläget är en annan faktor som måste vara med i kalkylen när statsmakterna bedömer bostadsbyggandets ställning i samhällsekonomin.

Statens bostadspolitiska verksamhet handhas på central verksnivå av bostadsstyrelsen. På regional nivå finns länsbostadsnämnderna som sektorsorgan under bostadsstyrelsen. Den bostadspolitiska verksamheten inom kommunerna sköts i första hand av förmedlingsorganet som vanligtvis utgörs av kommunstyrelsen.

4.1.1 *Riksdag och regering*

Riksdagen bestämmer den allmänna målsättningen för bostadspolitiken och beslutar om åtgärder som behövs för att anpassa de bostadspolitiska medlen och arbetsformerna till de uppsatta målen. Årligen sker en bedömning av det totala bostadsbyggandet inom landet bl a med hänsyn till samhällsekonomin. Riksdagen uttalar sig därvid om den s k bostadsbyggnadsplanen som har ett treårigt perspektiv. Genom låneanslagen på kapitalbudgeten och anslagen på driftbudgeten främst till räntebidrag, bostadstillägg och bostadsförbättringslån och bostadsanpassningsbidrag regleras storleken av det statliga stödet till bostäder.

Riksdagen beslutar också om de olika stödformerna när det gäller innehållet och villkoren. Regeringen har riksdagens bemyndigande att utfärda behövliga tillämpningsföreskrifter.

Regeringen ansvarar jämte riksbanken för att kapital finns tillgängligt för bostadsbyggandets totala finansiering. En viktig roll i kontakterna med kreditväsendet spelar den inom bostadsdepartementet verksamma delegationen för bostadsfinansiering. Förutom representanter för bostadsdepartementet består delegationen av företrädare för finansdepartementet, riksbanken, bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen.

Sedan riksdagen bestämt bostadsbyggnadsprogram och ramar för den statliga långivningen beslutar regeringen om fördelning av låneramar och tillståndsramar för det icke statsfinansierade byggandet. I praktiken innebär detta att regeringen uppdrar åt bostadsstyrelsen att efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen fördela ramarna på storstadsregioner och län. Fördelningen på kommuner beslutas av länsstyrelserna efter hörande av länsbostadsnämnderna, som samråder med länsarbetsnämnderna. I tider när det råder brist på bostäder spelar denna fördelning en stor regionalpolitisk roll. Slutligen skall här nämnas att regeringen fungerar som sista besvärsinstans i flertalet låne- och bidragsärenden.

4.1.2 *Bostadsstyrelsen*

Bostadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för statens verksamhet i syfte att främja bostadsbyggande och bostadsförsörjning. Bostadsstyrelsen är också chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna.

Enligt instruktionen åligger det bostadsstyrelsen särskilt att handha den statliga låne- och bidragsverksamheten för att främja bostadsförsörjningen. Styrelsen skall också undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggandet och bostadsmarknaden samt utföra beräkningar om det framtida bostadsbehovet. Genom bl a råd och anvisningar skall styrelsen bistå kommuner och andra, som medverkar i bostadsbyggandet, för att främja långsiktig planering av byggandet och en fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen.

Bostadsstyrelsens uppgift att fördela låneramar för bostadsbyggandet till länen och de tre storstadsområdena är inte reglerad i författning. Bostadsstyrelsens befogenhet i detta hänseende är att betrakta som en delegering av regeringsmakten.

Bostadsstyrelsen utfärdar på regeringens uppdrag tillämpningsföreskrifter till låne- och bidragsförfattningarna. Detaljerade sådana anvisningar utfärdas regelmässigt av bostadsstyrelsen.

Förutom i fråga om statligt stöd till allmänna samlingslokaler samt bidrag till förbättring av boendemiljö, där särskilda delegationer, samlingslokaldelegationen respektive boendemiljödelegationen, beslutar i styrelsens ställe, fattar styrelsen direkta beslut om statligt stöd endast i fråga om markförvärvslån.

Bostadsstyrelsen fastställer med ledning av vissa av regeringen bestämda grundbelopp de schablonbelopp som utgör underlag för beräkning av låneunderlag och pantvärde utom i fråga om belopp för tomt- och grundberedningskostnad, läges- och standardtillägg, vilka fastställs av läns-

bostadsnämnderna. Styrelsen fastställer dessutom de orts- och värderingskoefficienter som skall tillämpas vid beräkningen av låneunderlag, pantvärde och godkända produktionskostnader. Tidskoefficienten fastställs emellertid av regeringen.

Bostadsstyrelsen är första besvärsinstans när det gäller länsbostadsnämndernas beslut om lån och bidrag. I fråga om bostadstillägg är bostadsstyrelsen andra och sista besvärsinstans.

4.1.3 *Länsbostadsnämnderna*

Som regionalt organ för den statliga bostadspolitiken finns i varje län en länsbostadsnämnd. Gotlands län utgör därvid ett undantag. Länsbostadsnämndens uppgifter ankommer där på länsstyrelsen.

Länsbostadsnämnderna handhar inom länen den statliga låne- och bidragsverksamheten. Sålunda beviljar länsbostadsnämnden lån till nybyggnad, till- eller ombyggnad av bostadshus samt vissa bidrag. Inom ramen för givna låne- och bidragsvillkor tillser länsbostadsnämnden i samband med beviljandet att de bostadspolitiska målsättningarna vad gäller kostnader och kvalitet i möjlig mån tillgodoses.

Länsbostadsnämnderna handhar vidare i huvudsak utbetalning och förvaltning av beviljade lån. Detta är en mycket omfattande verksamhet – i huvudsak av bankmässig karaktär – som omfattar bl a säkerhetsgranskning, utanordning av beviljade lån, ränte- och amorteringsbehandling, övertaganden, inlösen, avskrivning och uppsägning av lån.

De statliga organens beräkningar och bedömningar av bostadsbyggandets möjliga och lämpliga volym grundas på de kommunala bostadsbyggnadsprogram som kommunerna är skyldiga att upprätta. De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen är framför allt avsedda som ett kommunalt planeringsinstrument. Ansvaret för deras uppgörande och fastställande åvilar kommunen ensam. Statliga organ har således inte befogenhet att fastställa eller ändra dessa program. Länsbostadsnämnden har däremot att efter bostadsstyrelsens anvisningar granska och bedöma bostadsbyggnadsprogrammen bl a mot bakgrund av det regionalpolitiska handlingsprogrammet och bostadspolitiska målsättningar.

Länsbostadsnämnderna bereder länsstyrelsernas beslut om fördelning på kommuner av det bostadsbyggande som ryms inom de ramar som länet fått sig tilldelade. Länsbostadsdirektören är föredragande i länsstyrelsen i dessa ärenden.

Slutligen skall här nämnas att länsbostadsnämnderna är första besvärsinstans i fråga om beslut om bostadstillägg.

4.1.4 *Kommunerna*

Vi har redan framhållit att bostadspolitiken bygger på att tyngdpunkten i den praktiska verksamheten ligger i kommunerna. Den lokala verksamheten handhas av kommunernas förmedlingsorgan. Kommunerna har emellertid beslutanderätt enbart i fråga om bostadstillägg. I övrigt har de att yttra sig över och till länsbostadsnämnden vidarebefordra låne- och bidragsansökningar. Den tekniska granskningen av bostadslåneärendena har med

stöd av särskild föreskrift delegerats till allt fler kommuner. Enligt uppgift var den 1 januari 1976 den bostadstekniska granskningen i stort utflyttad till landets samtliga kommuner.

De centrala bestämmelserna om kommunernas befogenheter och skyldigheter i fråga om bostadsförsörjning finns i 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.

Lagen innehåller fem huvudpunkter:

- Kommunen är berättigad att ställa medel till förfogande för åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad.
- Kommunen är skyldig att förmedla lån och bidrag som staten ställer till förfogande i syfte att främja bostadsförsörjningen samt i övrigt biträda vid handhavandet av låne- och bidragsverksamheten.
- Kommunen är skyldig att samla in uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen samt förmedla sådana uppgifter.
- Kommunen är skyldig att upprätta bostadsbyggnadsprogram.
- Kommunen är skyldig att anordna avgiftsfri bostadsförmedling i erforderlig omfattning.

Kommunerna är i sin verksamhet på bostadsområdet i många avseenden hårt bundna av lagar och andra författningar. Detta gäller särskilt deras befattning med statliga lån och bidrag. Likartat är förhållandet beträffande standard etc enligt bestämmelser i byggnadslagstiftningen och hälsovårdsstadgan.

Kommunerna är vidare beträffande allt bostadsbyggande, antingen det sker i kommunal regi eller på enskilt initiativ beroende av den kvottilldelning som de erhåller av regionala statliga myndigheter. För de tre storstadsområdena gäller särskilda bestämmelser.

De verksamhetsområden där kommunen kan handla obunden av statliga *föreskrifter* kan för bostadspolitikens vidkommande grovt sammanfattas i fem punkter:

- Ansvar för markpolitiken.
- Ansvar för initiativ beträffande bostadsbyggandet.
- Ansvar för att erforderlig mark planläggs och iordningställs för bostadsbyggande.
- Fördelning av bostadsbyggandet inom kommunen 1/ geografiskt, 2/ på byggherrar (förvaltningsform) och 3/ på hustyper.
- Bostadskostnadsmålsättning.

Även när det gäller de här nämnda kommunala uppgifterna förekommer det ofta att riksdagen gör uttalanden som är avsedda att vara *vägledande* för kommunernas handlande.

I enlighet med riksdagens intentioner har kommunerna engagerat sig i bostadspolitiken på många olika sätt utöver den skyldighet som följer av bostadsförsörjningslagen.

De flesta kommuner engagerar sig sålunda i bostadsbyggandet antingen direkt eller genom att de bildar bostadsföretag eller ingår som delägare i sådana företag. Gällande marklagstiftning ger kommunerna goda möjligheter att genom framsynt planering av kommunernas markreserv vidta åtgärder

som är betydelsefulla för den framtida bostadsförsörjningen.

Slutligen vill vi i detta sammanhang nämna att kommunerna i de tre storstadsområdena genom särskilda kommunala samarbetsorgan har fått rätten att själva bestämma bostadsbyggandets fördelning mellan kommunerna i respektive område. I övriga delar av landet fördelar länsstyrelserna bostadskvoten på de olika kommunerna.

4.2 Stat och kommun inom plan- och byggnadsväsendet

Samhällsbyggandet är i dag en mycket komplicerad uppgift med deltagande av såväl statliga och kommunala som privata intressen. En väsentlig del i samhällsplaneringen är den fysiska planeringen. Fysisk planering innebär en samordning av nämnda intressen vad gäller utnyttjandet av markresurser. Behovet av samordning accentueras i de fall tillgången till mark är begränsad. Att ansvaret för samordningen skall ligga hos samhälleliga organ är i vårt land självklart.

Statens planverk är centralt ämbetsverk för fysisk planering och byggnadsväsen. På regional nivå handhas dessa uppgifter av länsstyrelsernas planeringsavdelningar. På kommunal nivå har i första hand byggnadsnämnderna ansvaret för plan- och byggnadsväsendet.

4.2.1 *Riksdag och regering*

Statsmakterna har ansvaret för allmänna målsättningar och för den lagstiftning som reglerar plan- och byggnadsväsendet.

Regeringens viktigaste uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet är direktivgivning, fastställelseprövning och besvärsprövning. Därtill kommer en inte oväsentlig initiativrätt.

Regeringens direktivrätt inom de aktuella verksamhetsområdena härrör från bemyndiganden i byggnadslagen. Befogenheten att fastställa planer är numera i huvudsak delegerad från regeringen till länsstyrelsen. Numera underställs regeringen endast sådana planer som är av större omfattning eller av större principiell betydelse. Besvär över länsstyrelsens beslut rörande fastställelse av planer anförs hos regeringen.

Statsmakternas beslut rörande hushållningen med mark och vatten innefattar en ny bestämmelse i byggnadslagen (136 a §) enligt vilken tillkomsten och lokaliseringen av viss industri skall prövas av regeringen.

4.2.2 *Statens planverk*

Den allmänna uppsikten över planläggningen och byggnadsväsendet inom landet tillkommer statens planverk.

Enligt gällande instruktion är verket central förvaltningsmyndighet för ärenden om plan- och byggnadsväsen.

Det åligger planverket särskilt att insamla och bearbeta kunskaper och erfarenheter inom dess verksamhetsområde. Vidare skall verket i anslutning till den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet ge råd och vägledning för planläggningen samt meddela föreskrifter, råd och anvis-

ningar för byggnadsväsendet. Bindande föreskrifter skall i regel godkännas av regeringen för att bli giltiga. Planverket skall också verka för samordning mellan det egna verkets och andra myndigheters föreskrifter, råd och anvisningar som rör plan- eller byggnadsväsendet.

I detta sammanhang vill vi särskilt påpeka att planverket enligt sin instruktion inte har rätt att utfärda föreskrifter som rör planläggning. Vissa av de råd och anvisningar för planläggning som planverket utfärdar liksom vissa delar av verkets information uppfattas på många håll som i huvudsak likvärdiga med föreskrifter. Anledningen härtill torde vara antagandet att även sådana av verket utgivna dokument som inte har föreskriftskaraktär kommer att fungera som rättesnöre för de tjänstemän som hos länsstyrelserna svarar för plangranskning m m. Enligt vad vi inhämtat torde ett dylikt antagande inte sakna fog. Till följd av den förut nämnda kungörelsen om begränsningar av myndighets rätt att meddela föreskrifter, råd och anvisningar måste numera huvudparten av verkets råd och anvisningar underställas regeringen.

Planverket har även att utfärda typgodkännande av byggprodukter. Denna verksamhet avser att främja byggandets industrialisering och har på senare år tagit en växande andel av verkets resurser i anspråk.

En viktig uppgift som tillförts verket på senare tid är medverkan i den fysiska riksplaneringen. Denna uppgift har av departementschefen i propositionen rörande Hushållning med mark och vatten (prop 1972:111) sammanfattats på följande sätt:

"1. Ledning och samordning av sådana inventeringar och utredningar m m som uppdras åt länsstyrelserna i samarbete med kommunerna.
2. Utredningar, i samarbete med fackinstanser och berörda regionala organ, angående verksamheter av intresse för den fysiska riksplaneringen eller om speciella regioner.
3. Utveckling och försöksverksamhet beträffande metoder och former för kommunal och interkommunal översiktsplanering i syfte att tillgodose den fysiska riksplaneringens mål; utveckling av generalplaneinstitutet för dessa ändamål; utveckling av lokaliseringsplaner för spridd fritidsbebyggelse m m; utveckling av former för samverkan mellan kommuner och länsstyrelser beträffande översiktsplanering; anvisningar och rådgivning till kommuner och länsstyrelser.
4. Publicering av rapporter, materialredovisningar m m".

Slutligen skall här nämnas att besvär över länsstyrelsernas beslut i plan- och byggnadsärenden i stor utsträckning remitteras till planverket. Likaså yttrar sig planverket till regeringen om sådan industrilokalisering som kräver regeringens tillstånd. En liknande ärendegrupp utgörs av koncessionsansökningar enligt miljöskyddslagen vilka planverket i vissa fall yttrar sig över.

4.2.3 *Länsstyrelserna*

Länsstyrelsernas uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet ankommer i huvudsak på planenheten inom planeringsavdelningen. Enligt byggnadslagen skall länsstyrelserna öva tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet inom länen. I denna uppgift ingår som en del fastställelseprövning och besvärsprövning. Av kommunerna antagna planer skall fastställas av

statlig myndighet, vanligtvis länsstyrelsen, för att erhålla avsedd rättsverkan. Fastställelseprövningen omfattar i huvudsak tre aspekter:

- Kontroll av att planen överensstämmer med region- och/eller generalplan eller om sådana saknas – vilket är vanligt – en bedömning huruvida den aktuella planen kan infogas i ett större sammanhang.
- Kontroll av att de kommunala besluten står i överensstämmelse med gällande lag.
- Kontroll av att utfärdade råd och anvisningar i görligaste mån blivit beaktade.

En mycket viktig del av länsstyrelsens arbete med den fysiska planeringen är att ingående följa kommunernas planeringsarbete. Detta sker genom ständiga samråd mellan företrädare för länsstyrelsen, i första hand planenheten och kommunen. Ett viktigt syfte med dessa samråd är att tillhandahålla kommunen information i frågor om den fysiska planeringen och byggandet. I stor utsträckning förmedlas och värderas vid dessa samråd resultatet av statens egna planeringsinsatser på central och regional nivå. Vid samrådet sker också kontroll av att gällande bestämmelser följs i det kommunala planeringsarbetet.

Det finns så till vida ett samband mellan samrådsförfarandet och länsstyrelsens fastställelseprövning av planförslag som denna kan förenklas till i huvudsak endast en formell granskning, om planförslagets innehåll tidigare prövats under samrådsförfarandet. Det är numera en allmän strävan hos länsstyrelserna att förfara på detta sätt.

Förordnanden om nybyggnadsförbud liksom dispensprövning av byggnadsföretag ankommer på länsstyrelsen i den mån dessa uppgifter inte delegerats till kommunerna. Den sistnämnda ordningen är numera den vanliga.

Länsstyrelsens befattning med byggnadsväsendet har mycket ringa omfattning. Med några undantag finns inom länsstyrelserna inte någon byggnadsteknisk expertis. Enligt uppgifter från kommunalt håll och företrädare för byggbranschen är det önskvärt att byggnadsteknisk expertis för rådgivning och information inrättas på länsnivå. I dag tvingas kommunerna vända sig direkt till statens planverk i sådana frågor. I kapitel 10 föreslår vi att byggnadsteknisk expertis tillförs samtliga länsstyrelser.

4.2.4 *Kommunerna*

Av vår redogörelse i kapitel 3 angående framväxten av nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom plan- och byggnadsväsendet framgår att kommunerna i dag spelar en grundläggande roll inom nämnda verksamhetsområde.

Det s k planmonopolet är primärkommunens viktigaste instrument inom bebyggelseplaneringen. I det kommunala planmonopolet ligger den exklusiva rätten att anta planer enligt byggnadslagen samt den därtill knutna byggnadslovgivningen. Därigenom bestämmer kommunen i princip var tätbebyggelse får uppkomma, hur den skall vara utformad och när den tidigast får påbörjas. Den fysiska planeringen kan dock endast *hindra* att bebyggelse uppkommer vid en olämplig tidpunkt eller på olämplig plats, inte driva igenom att den verkligen tillkommer vid en önskad tidpunkt. Om

någon vill bygga kan kommunen reglera, men kommunen kan inte enbart med byggnadslagstiftningens hjälp påverka denna vilja. Genom en framsynt markpolitik kan dock kommunen förbättra möjligheterna att påverka tidpunkten för byggandet och bebyggelsens lokalisering.

Innebörden av det kommunala planmonopolet kan också uttryckas populärt på så sätt att kommunerna har rätt att säga nej till planläggning, men inte rätt att säga ja, beroende på att ansvaret för att fastställa detaljplaner ligger på länsstyrelsen. Vad denna fastställelseprövning innebär har behandlats under avsnittet om länsstyrelsens uppgifter. Det bör observeras att kommunens rätt att säga nej till planläggning har sin begränsning på grund av att staten har möjlighet att framtvinga planläggning. Denna bestämmelse har dock använts endast vid ett par tillfällen.

Den kommunala kompetensen inom bebyggelseplaneringen omfattar framför allt initiativrätten och initiativskyldigheten. I byggnadslagen sägs det att "det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten utövas av byggnadsnämnd". Hur detta inseende skall utövas finns närmare preciserat i byggnadsstadgan.

Bl a åligger det byggnadsnämnden

"att med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess omgivning, ombesörja utredningar rörande planläggning, fastighetsbildning och byggnadsväsen samt i dessa ämnen upprätta de förslag och göra de framställningar som finns påkallade;

att samarbeta med övriga myndigheter, vilkas verksamhet berör nämndens arbetsområden eller vilkas bedömanden äro av betydelse för nämndens verksamhet;

att lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor; samt

att övervaka efterlevnaden av byggnadslagen, denna stadga och övriga föreskrifter angående byggandet."

Vad gäller kommunens insatser inom den fysiska planeringen har kommunstyrelsen på senare år i de flesta kommuner ökat sin medverkan särskilt i den översiktliga planeringen. I vissa kommuner har särskilda organ, mer eller mindre fast knutna till kommunstyrelsen, inrättats för uppgifter inom den översiktliga planeringen. Normalt svarar emellertid byggnadsnämnden, eventuellt under medverkan från konsult, för utarbetandet av planförslag. I detta arbete ingår ett omfattande samråd med myndigheter och andra som berörs av planarbetet. Hit hör i första hand en rad övriga kommunala organ, statliga länsorgan och fastighetsägare. En särskild bestämmelse i byggnadsstadgan ålägger nämnden sådant samråd.

"Den som upprättar förslag till plan skall därvid samråda med kommunstyrelsen eller annat organ, som kommunfullmäktige bestämmer, länsstyrelsen samt övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer, som kunna hava ett väsentligt intresse av frågan."

Många kommuner ger även aktiv information till allmänheten i planfrågor.

En av byggnadsnämndens huvuduppgifter inom byggandet består i att pröva byggnadslovsansökningar. Till denna prövning hör att tillse att byggnadsföretag inte strider mot gällande bestämmer.

Nämnden är också skyldig att öva tillsyn över byggnadsarbete. I detta

syfte skall nämnden göra erforderliga besiktningar. För de flesta byggnadsföretag skall finnas ansvarig arbetsledare, som av statens planverk eller nämnden själv prövats ha tillräckliga kvalifikationer för uppgiften.

Slutligen skall här nämnas att byggnadsnämnden i viss utsträckning har möjlighet att lämna dispens från gällande bestämmelser. Sådan dispensprövning sker i allmänhet i anslutning till byggnadslovsprövningen.

5 Ändrad uppgiftsfördelning inom bostadspolitiken

I detta kapitel prövar vi motiv för och emot ändringar i nu gällande ansvarsfördelning inom bostadspolitiken. De sex grundläggande principer för uppgiftsfördelningen mellan olika huvudmän som vi redogör för i kapitel 2 är vid denna prövning vägledande för våra överväganden. Vi har vidare att särskilt beakta den strävan mot ökat kommunalt ansvar och ökade kommunala uppgifter som våra direktiv ger uttryck för. Avslutningsvis lägger vi fram förslag till de ändringar i nuvarande uppgiftsfördelning som vår prövning leder fram till.

5.1 Prövning av den bostadspolitiska organisationen mot principerna för uppgiftsfördelning mellan stat och kommun

I vårt land verkar samhället medvetet och aktivt för människorna i deras dagliga liv. Det är vanligt att beteckna Sverige som en välfärdsstat. Uttrycket välfärdsstat är något oprecist men man kan konstatera att politiska mål i fråga om rätt till arbete och social trygghet, god bostadsstandard, sjukvård, utbildning, vård för de gamla m m samt ekonomisk stabilitet ingår som väsentliga moment i begreppet.

Statsmakterna har genom sin lagstiftningsmakt det yttersta ansvaret för medborgarnas trygghet, säkerhet och välfärd. På grundval av detta förhållande fann länsberedningen att det får anses vara ett riksintresse att *garantera landets medborgare en viss minimistandard* i dessa avseenden. Redan detta konstaterande ger vissa hållpunkter när det gäller att bedöma arbetsfördelningen inom bostadspolitiken. Inom det bostadspolitiska verksamhetsområdet finns nämligen påtagliga riksintressen som måste tillgodoses genom ett statligt ansvarstagande, oavsett hur beslutsbefogenheterna fördelas mellan stat och kommun i fråga om de konkreta besluten om lån och bidrag till bostadsändamål. Sådana riksintressen knyts både till *bostadsbyggandets inriktning* och till *resursanvändningen* inom bostadsproduktionen.

Det torde till en början framstå som självklart att de elementära krav som bör ställas upp när det gäller material och konstruktioner i byggnader för att de skall erbjuda fullgod säkerhet mot brand, ras o d inte kan eller bör formuleras väsentligt olika i skilda delar av landet. En viss enhetlighet i dessa krav, grundad på beprövad erfarenhet, är alltså att betrakta som

ett riksintresse. Detsamma gäller även kraven på hygien och allmän trevnad och sådana krav som bör ställas i syfte att främja hushållningen med energi. Det får vidare anses vara ett riksintresse att verka för att bostadsstandarden – vad avser utrymme, utrustning, servicetillgång m m – inte utvecklas efter väsentligt olika linjer i skilda landsdelar. Det kan möjligen hävdas att det härvidlag bör finnas större utrymme för lokala variationer än när det gäller de nyss nämnda elementära kraven. I vart fall är det ett riksintresse att tillse att det inte uppstår så stora standardklyftor mellan skilda regioner att de inverkar ogynnsamt på den utveckling i fråga om levnadsnivåns utjämning regioner emellan som eftersträvas.

Vad vi här anfört visar att ett väsentligt statligt inflytande även framdeles måste få göra sig gällande inom bostadspolitiken. F n bevakar staten de här åsyftade riksintressena genom centralt utfärdade föreskrifter. Exempel på detta är de föreskrifter som samlats i publikationen Svensk Byggnorm. Det måste vara statens uppgift att även i framtiden svara för utfärdandet av sådana föreskrifter. Det förtjänar emellertid understrykas att tillgodoseendet av dessa intressen inte förutsätter att beslutsbefogenheten i låne- och bidragsärenden förbehålls statliga organ. I detta sammanhang vill vi erinra om att de kommunala byggnadsnämnderna har ansvaret för beslut om byggnadslov. Flertalet kommuner svarar också självständigt för den tekniska granskning som föregår statligt beslut om bostadslån.

Vad vi nu berört gäller statens ansvar för att utöva en viss styrning av byggandets inriktning. Detta ansvar gäller i princip allt byggande. Med hänsyn till bostadens betydelse för individers och familjers hälsa och allmänna levnadsbetingelser kan det emellertid enligt vår mening hävdas att ansvaret gör sig gällande med särskild styrka just i fråga om bostadsbyggandet. Som vi nyss påpekade kan man identifiera ett statligt ansvar för att hävda riksintressen också i fråga om resursanvändningen i samband med bostadsproduktion och andra åtgärder för att trygga bostadsförsörjningen. Tydligast framträder kanske detta ansvar när det gäller att inom ramen för de allmänekonomiska avvägningar som ankommer på regering och riksdag bestämma utrymmet för investeringar i bostäder. Också den regionala fördelningen av detta investeringsutrymme är ett klart riksintresse inte minst med tanke på den inverkan som bostadsinvesteringarna otvivelaktigt utövar på en orts och en regions möjligheter att få del av den ekonomiska tillväxten. Detta är alltså uppgifter som det under alla förhållanden måste vara statens uppgift att ansvara för, låt vara att det för speciella fall, såsom i storstadsregionerna, kan visa sig ändamålsenligt att engagera också interkommunala organ i ett ansvarstagande i fråga om fördelningen på kommuner.

Syftet att främja en lämplig fördelning av de investeringsresurser som landet förfogar över och att åstadkomma en god hushållning med dessa resurser kan ge staten anledning att också på annat sätt ingripa för att styra resursanvändningen. Vi syftar härvid t ex på en serie åtgärder som statsmakterna vidtog under 1960-talet för att befordra en snabbare utveckling av byggandets industrialisering. Ett exempel härpå är att bostadsstyrelsen erhöll regeringens bemyndigande att som villkor för statliga bostadslån kräva användning av material och utrustning i enlighet med byggstandardiseringens specifikationer för mått och kvalitet (svensk standard). Syftet med dylika krav är naturligtvis ytterst att påverka byggmetoder och byggskick i sådan

riktning att fullgoda bostäder i tillräckligt antal skall kunna produceras med mindre resursåtgång och därmed till en lägre kostnad för den slutlige brukaren.

I detta sammanhang vill vi betona att föreskrifter som i detalj styr kommunernas handlande är motiverade endast i den mån de kan hänföras till ett *riksintresse*. Vid en kommunalisering av vissa beslutsbefogenheter bör staten alltså undvika att genom detaljföreskrifter med annat syfte reglera den kommunala verksamheten. I annat fall finns det risk för att de fördelar för de av besluten berörda som kommunaliseringen skulle åstadkomma går förlorade – i första hand bättre möjligheter till lokal anpassning. Risk finns då att man i stället för att nå en god anpassning till lokala förhållanden genom att ta till vara lokala erfarenheter och initiativ får ett stelbent regelsystem som gör de kommunala beslutsfattarna enbart eller väsentligen till verkställare av statens vilja och utesluter möjligheterna att tillgodogöra sig de positiva värdena av en ökad kommunal handlingsfrihet under politiskt ansvar. Det är mot denna bakgrund en viktig uppgift för de centrala myndigheterna att ständigt aktualisera frågan vilken styrning av kommunernas verksamhet som motiveras av riksintressen. I ett samhälle som utvecklas så snabbt som vårt är detta särskilt viktigt.

En annan möjlighet för staten att påverka den kommunala verksamheten är att utfärda råd och anvisningar. Styrning genom råd och anvisningar kan aldrig vara tvingande. Generellt sett bör man emellertid kunna förutsätta att det ligger i kommunernas eget intresse att i betydande utsträckning beakta de råd och anvisningar som statliga organ ger ut. Dessa grundar sig vanligtvis på omfattande forskningsarbete och praktiska erfarenheter som vunnits såväl inom som utom landet.

Vid en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut ökar behovet av rådgivning och service till kommunerna från statliga organ inom bostadspolitiken. Statens möjligheter att påverka kommunala verksamheter genom rådgivning och information är enligt vår mening goda. Erfarenheterna från samrådsförfarandet enligt 14 § byggnadsstadgan visar på detta.

Jämförelsen med samrådsförfarandet i planfrågor är dock inte helt relevant, eftersom fysiska planer för att bli gällande skall fastställas av statlig myndighet. Vi har vid de kontakter med statliga myndigheter som vårt utredningsuppdrag föranlett stundom mött den uppfattningen att kommunerna beaktar de synpunkter som företrädare för länsstyrelsen för fram vid samråden endast eller huvudsakligen därför att planerna i ett senare skede skall fastställas av länsstyrelsen. Kommunernas beredvillighet att beakta synpunkter som från statlig sida presenteras under samrådet skulle alltså bero på ett antagande att synpunkterna i sista änden kommer att diktera den statliga myndighetens ställningstagande i samband med fastställelseprövningen. Enligt vår mening grundar sig denna uppfattning på en ensidig och felaktig syn på kommunerna. Erfarenheterna från våra kommunbesök pekar i stället i den riktningen att kommunerna i skilda sammanhang efterfrågar mera och bättre information och rådgivning från de statliga myndigheterna och även är benägna att beakta givna råd när de efter egen prövning finner dessa välgrundade.

Det är väsentligt att kommunerna kan fatta sina bostadspolitiska beslut på grundval av bredaste möjliga erfarenhetsunderlag och på god kunskap

om statens bostadspolitiska intentioner. Det bör vara en viktig uppgift för den bostadspolitiska expertisen på regional nivå att förmedla sådana erfarenheter som är av betydelse i sammanhanget och att sprida information om de statliga intentionerna. Vi vill emellertid understryka att kommunerna – i den mån de tilldelas nya beslutsbefogenheter inom bostadspolitiken – måste ha frihet att under politiskt ansvar också fatta sådana beslut som innebär avvikelser från statliga råd och anvisningar. Riksintressen måste däremot garanteras genom föreskrifter som kommunerna är skyldiga att följa.

De granskande och kontrollerande uppgifter som det regionala bostadspolitiska organet i dag – delvis beroende på bristande resurser – främst ägnar sig åt erbjuder möjlighet att påverka skeendet först på ett relativt sent stadium. Möjligheterna för kommunerna att beakta statliga synpunkter är därvid av ekonomiska skäl ofta begränsade. Om tonvikten i stället läggs på rådgivning och information kan de statliga synpunkterna föras fram i ett betydligt tidigare skede. Ur kommunal synvinkel bör en sådan ordning vara att föredra.

Även vid en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut måste möjligheten att anföra besvär hos statligt organ stå öppen. Viss kontroll av att kommunerna följer gällande bestämmelser sker genom besvärsprövningen. Vi återkommer till denna fråga senare i vår framställning.

Enligt en annan av länsberedningens principer, som vi tidigare återgett, bör sådana uppgifter fullgöras på central nivå som kräver *ett stort mått av likformighet* eller där överblick över hela riket är nödvändig.

Kravet på en likformig behandling från samhällets sida av individer, grupper och organisationer grundar sig ytterst på värdeföreställningar som knyts till begreppen rättvisa och jämlikhet. Klassiska medborgarkrav med mycket bred förankring som illustrerar detta förhållande är t ex kraven på likhet inför lagen och lika politiska rättigheter. Lika chanser i utbildningen och lika möjligheter till produktiv sysselsättning är också krav som ger uttryck för en likformighetsprincip. Det är statens uppgift att genom lagstiftning och andra erforderliga åtgärder sörja för att dessa krav blir tillgodosedda.

Inom bostadspolitiken gör sig kravet på likformighet gällande mera i materiellt än i formellt avseende. Kraven blir därmed tillgodosedda till väsentlig del redan genom åtgärder av den art vi nyss behandlat och som närmast är uttryck för strävan att hävda vissa krav på minimistandard inom bostadsproduktionen.

Naturligtvis är det också ett rimligt likformighetskrav att statliga bostadslån och bostadsbidrag utgår med lika stora belopp där sökandenas utgångspunkter och betingelser är identiska liksom att låne- och bidragsvillkor blir ensartat utformade för sådana fall. Låne- och bidragsbestämmelserna i förordningar och tillämpningsföreskrifter bör därför i dessa grundläggande stycken utformas så entydigt att likformighetskravet så att säga automatiskt blir uppfyllt vid en rättsligt korrekt tillämpning. Det skulle därmed inte spela någon avgörande roll om beslutskompetensen tilldelas statliga eller kommunala organ, blott den beslutande instansen är kapabel att svara för en korrekt rättstillämpning. Kravet på detaljering i tillämpningsföreskrifterna måste dock vägas mot de behov av utrymme för lokala variationer som kan anses motiverade av bostadspolitiska hänsyn av lokal innebörd. Enligt

vår mening är nuvarande lånebestämmelser i stort sett väl balanserade i detta avseende.

Vid överläggningar som vi under utredningsarbetets gång fört med bl a olika organisationer som berörs av utredningsarbetet har vi upprepade gånger mött argumentet att kravet på likformighet i besluten inte skulle kunna tillgodoses vid en kommunalisering av besluten i låne- och bidragsärenden. Vi vill därför något ytterligare belysa denna frågeställning.

Det kan synas uppenbart att en centralt placerad beslutsfattare har de bästa förutsättningarna att tillämpa gällande bestämmelser exakt lika för sådana fall som för honom ter sig identiska. Det enda kravet tycks vara att han tolkar bestämmelserna lika var gång han skall tillämpa dem. Fullt så enkelt är det emellertid inte i praktiken. En grundläggande svårighet är givetvis att klarlägga huruvida identiska förutsättningar gäller för ansökningsärenden från vitt skilda delar av landet. Den centralt placerade beslutsfattaren är här beroende av en från lokal och/eller regional källa förmedlad direkt eller indirekt kännedom om de för ärendet relevanta omständigheterna. Även om hans tolkning av *bestämmelserna* kan antas vara lika från fall till fall har man inte något garanti för att hans tolkning av *förutsättningarna i ärendet* blir lika i två fall som är objektivt lika. Det finns därmed risk för att den likformighet som ytligt sett kan tyckas vara automatiskt garanterad vid ett centralt beslutsfattande vid ett närmare betraktande kan visa sig vara i hög grad skenbar. I stället för att nå likformighet i beslutsfattandet kan besluten bli schablonmässiga och standardiserade och dåligt anpassade till de lokala förhållandena. Sådana beslut uppfattas lätt av medborgarna som omotiverade och byråkratiska.

Vi har här talat om en centralt placerad beslutsfattare såsom motsatt kommunala beslutsfattare. Vi har gjort detta för att förtydliga problemställningen. I verkligheten fattas i dag flertalet beslut om bostadslån av länsbostadsnämnderna, som står i god kontinuerlig kontakt med kommunerna och därför allmänt sett kan förutsättas besitta tämligen goda kunskaper om de lokala förhållandena. Man kan emellertid konstatera att principen om en likformig tolkning av bestämmelserna redan genom denna decentralisering till regional nivå medvetet har ställts tillbaka till förmån för den bättre anpassning till de lokala förhållandena som beslut på länsnivå har antagits medföra. Detta kan tolkas så att statsmakterna har ansett det värdefullare att anpassa låneverksamheten väl till lokala förhållanden än att upprätthålla en formell likformighet i beslutsfattandet. Vi anser detta vara ett riktigt ställningstagande, i synnerhet som likformigheten i besluten – enligt vad vi nyss påvisat – även vid centralt beslutsfattande kan bli i hög grad skenbar. De intervjuer vi gjort med företrädare för olika intressenter i bostadspolitiska frågor tyder på att nuvarande ordning med 24 beslutsinstanser innebär vissa olikheter i tillämpningen av gällande bestämmelser. Liknande erfarenheter från fysisk planering erhölls vid en undersökning år 1970 innefattande intervjuer med landets länsarkitekter.

Som vi förut framhållit måste den erforderliga graden av likformighet i besluten åstadkommas genom att staten utfärdar föreskrifter för kommunerna. Effekten härav kan stärkas genom att staten också utfärdar råd och anvisningar till ledning för kommunerna. En väsentligt utökad informations- och serviceverksamhet från staten till kommunerna bör kunna

verka i samma riktning. Vi vill emellertid redan nu framhålla att kommunalisering inte bör medföra ett ökat antal detaljföreskrifter i förhållande till vad som gäller i dag.

En viss garanti för likformighet i besluten innebär också den överprövning som alltid måste kunna påkallas hos högre myndighet. Besvärsförfarandet diskuteras närmare under avsnitt 5.8.

Enligt ytterligare en princip som vi åberopat i det föregående bör en uppgift *inte ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt* i förhållande till de av besluten direkt berörda.

Bostadspolitik och fysisk planering spelar den kanske viktigaste rollen inom miljödaningen i vårt samhälle. Dessa båda verksamheter utgör därmed själva kärnan i en lokal kommunal självstyrelse. För att ge denna självstyrelse ett verkligt innehåll bör beslut som rör miljöutformningen i den egna bygden så långt möjligt fattas av kommunala organ. Det är endast i de fall som starka riksintressen eller regionala intressen måste göra sig gällande som det är motiverat att beslut inom dessa områden fattas av statliga organ på regional eller central nivå. Inom bostadspolitiken finns, som vi redan konstaterat, vissa sådana intressen. Dessa garanteras genom föreskrifter. Vi har också pekat på att staten har möjlighet att påverka den kommunala verksamheten genom rådgivning och information på ett tidigt stadium i en beslutsprocess.

Genom att låta kommunerna själva få fatta låne- och bidragsbeslut avlastas den regionala bostadspolitiska organisationen arbetsuppgifter. Därmed får den bättre tid för planeringsuppgifter och andra övergripande uppgifter. Dess möjlighet att spela en aktiv roll som förmedlare av information från central till lokal nivå och vice versa ökar därigenom. Av våra kontakter med företrädare för länsbostadsnämnderna har framgått att man anser att nämndernas tid i dag till så stor del upptas av låne- och bidragsbeslut samt låneförvaltningsärenden att informations-, rådgivnings- och kursverksamheten inte kan ges önskvärd omfattning.

För den kommunala förvaltningen innebär en kommunalisering i åtskilliga fall fördelar genom att det blir en beslutsinstans mindre. En förkortning av handläggningstiden för låne- och bidragsärenden är sålunda möjlig vid en kommunalisering.

Den kompetensfördelning vi har i dag inom bostadspolitiken kan innebära risker för att kommunerna inte alltid uppfattar denna verksamhet som en egen angelägenhet. Om kommunerna däremot får ett ökat ansvar inom bostadspolitiken kommer denna i högre grad än nu att ses som en direkt del av den kommunala verksamheten. Mycket tyder på att bostadspolitiken därmed skulle få en mera framträdande plats i kommunerna.

Utformningen av den kommunala bostadsadministrationen blir vid ett ökat lokalt ansvar i första hand en kommunal angelägenhet. I detta sammanhang kan nämnas att våra kontakter med kommunerna visat att företrädarna för flertalet kommuner anser att ett ökat kommunalt ansvar för de bostadspolitiska uppgifterna kräver en viss förstärkning av personalresurserna. Mindre kommuner kan behöva biträde från det regionala bostadspolitiska organet för att klara verksamheten under en övergångsperiod. Genom vidgad information och service från centralt och regionalt håll bör kommunerna få det bakgrundsmaterial och de anvisningar etc som erfordras

för ärendehanteringen.

Ur de principer vi tagit som vägledning för denna genomgång följer vidare att *uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.*

Länsberedningen konstaterade att de uppgifter som i första hand bör läggas på kommunerna är sådana som direkt påverkar miljö- och samhällsförhållanden i den egna bygden.

En följd av bostadsbyggandets betydelse för samhällsplaneringen i kommunerna är att kommunerna bör ha ett primärt intresse att de ekonomiska, planmässiga, tekniska och sociala synpunkterna på bostadsbyggandet lokalt blir på bästa sätt tillgodosedda. Det finns inte något organ som har bättre möjligheter än kommunerna att beakta dessa olika synpunkter.

Beslut om bostadsanpassningsbidrag och förbättringslån förutsätter ibland prövningar som ligger mycket nära de bedömningar som de sociala organen i kommunerna gör. Vid sådana bedömningar är det särskilt önskvärt att lokala synpunkter vägs in i besluten. En statlig myndighet på regional nivå måste i stor utsträckning lita till information i andra hand om de olika aspekter som är av betydelse för att fatta beslut i dessa ärenden. Risk finns att den statliga myndigheten inte alltid får rätt kännedom om förhållanden som borde vägts in i beslutet.

Enligt uppgifter vi fått från kommunerna begär länsbostadsnämnderna i dag ofta kompletterande uppgifter från kommunerna innan de fattar beslut om bostadsanpassningsbidrag och förbättringslån. De kompletterande uppgifterna rör enligt de kommunala sagesmännen oftast förhållanden som är välkända i kommunerna men som länsbostadsnämnderna inte har förutsättningar att känna till. Även om företrädare för länsbostadsnämnderna ibland reser ut i kommunerna och på platsen tar del av ett ärende är det vanliga emellertid att nämndens ställningstagande grundar sig på indirekt information från de kommunala organen.

En sådan beslutsordning är onödigt tungrodd och skapar merarbete för både de kommunala förmedlingsorganen och länsbostadsnämnderna. För allmänheten har beslutsordningen nackdelen att besluten tar onödigt lång tid. Det innebär också svårigheter för den lånesökande att veta vart han skall vända sig i frågor om lån och bidrag.

Mot bakgrund av den stora betydelse som bostadsbyggandet har för miljön anser vi att det är särskilt viktigt att kommunerna har största möjliga inflytande på denna verksamhet. Vi anser också att kommunalt beslutsfattande är den bästa garantin för att lokala synpunkter och erfarenheter skall bli beaktade. Enligt vår mening är det viktigare att besluten anpassas till lokala förhållanden än att de blir helt likformiga mellan olika kommuner.

Vi har tidigare slagit fast att en samhällsuppgift bör ligga på det organ som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. Härvid bör det vara angeläget att ta till vara de effektivitetsvinster som bör kunna uppnås vid god samordning under en huvudman. Länsberedningen konstaterade, som vi förut nämnt, på grundval av ett liknande resonemang att *näraliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman*, om man därigenom kan uppnå effektivitetsvinster.

Ärenden som rör statliga bostadslån, förbrättringslån och bostadsanpass-

ningsbidrag är närbesläktade. Besluten i dessa ärenden bör därför även i framtiden hållas samman i en organisation. Därigenom kan dubbelarbete undvikas. Vi har som en möjlig förändring av dagens arbetsfördelning övervägt en partiell kommunalisering av låne- och bidragsbeslut. En partiell kommunalisering av låne- och bidragsbeslut kan åstadkommas på två sätt. För det första genom att endast vissa typer av låne- och bidragsbeslut förs över till kommunerna. För det andra genom att endast vissa kommuner, exempelvis sådana med en viss minsta folkmängd, får rätt att själva fatta nämnda beslut.

Båda dessa lösningar innebär att vi får två beslutsinstanser, en på regional nivå och en på kommunal nivå, för ärenden som till stor del är likartade. Från administrativa utgångspunkter är detta en nackdel. Det finns också risk för kompetenstvister om två organ befattar sig med likartade uppgifter.

Ett viktigt skäl mot en partiell kommunalisering i form av utflyttning till kommuner som uppfyller vissa kriterier är att vi därigenom skulle få kommuner med olika kompetens. En sådan ordning skulle innebära ett steg tillbaka i utvecklingen. En viktig tanke bakom den senaste kommunindelningsreformen var att skapa tillräckligt stora kommunala enheter för att göra det möjligt att införa en enhetlig kommunal kompetens. Vissa undantag finns dock fortfarande från regeln om enhetlig kommunal kompetens. Här kan t ex nämnas att kommunerna i storstadsområdena fått rätten att själva besluta om bostadsbyggandets fördelning mellan kommunerna i respektive område.

I dag är lån- och bidragsgivning organisatoriskt samordnad med låneförvaltning i länsbostadsnämnderna. I framför allt ombyggnadsärenden – med ofta komplicerade inteckningsförhållanden och skuldbelastning – finns behov av samråd mellan den låneförvaltande och den beslutande verksamheten. Därigenom kan lånetekniska och förvaltningsmässiga problem få en lösning som inte minst för den lånesökande blir så gynnsam som möjligt. Den samordning som i dag sker i dessa delar har påtagliga fördelar och den bidrar till god effektivitet i nämndernas arbete. En kommunalisering av låne- och bidragsbeslut innebär därför vissa nackdelar eftersom nämnda organisatoriska samordning bryts. I kapitel 6 redovisar vi motiven för att inte flytta ut låneförvaltningen till kommunerna. I det sammanhanget diskuteras sambanden mellan långivning och låneförvaltning närmare. Vi anser emellertid att fördelarna med en kommunalisering väl uppväger nackdelarna av att långivningen skils från låneförvaltningen.

I detta sammanhang skall också nämnas att en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut ger förutsättningar för ökad samordning med andra samhällsverksamheter på kommunal nivå. Vi syftar därvid på förbättrade möjligheter till samordning av bostadspolitiska frågor och frågor om plan- och byggnadsväsen. Sambanden mellan dessa verksamheter på olika beslutsnivåer behandlas i kapitel 9.

Vi har i det föregående slutligen slagit fast att organisationen av samhällsverksamheter bör utformas på ett sådant sätt att den ger goda möjligheter till *inflytande från de människor som berörs av verksamheten.*

Det finns i dag ett allmänt intresse att ge medborgarna största möjliga inflytande över allmänna angelägenheter. Detta kan ofta åstadkommas genom att olika verksamheter förankras bättre i kommunerna.

I de kommunala organen företräds medborgarna av valda representanter. Dessa har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av gemensamma angelägenheter. Det politiska ansvarsutkrävandet sker vid de allmänna valen.

Detta utgör grunden för den representativa demokratin. Men i ett representativt system måste även finnas möjligheter för medborgarna att på annat sätt än genom deltagande i valen ge uttryck för sina uppfattningar och därmed påverka beslutens innehåll. Det är framför allt med avseende på detta som den kommunala organisationen har fördelar jämfört med den statliga.

Även om kommunerna blivit betydligt större genom indelningsreformerna utgör de lokala enheter inom relativt begränsade geografiska områden. Inom kommunerna är förtroendemän och tjänstemän ofta kända bland medborgarna. Där finns sålunda de bästa möjligheterna för medborgarna att föra fram sina synpunkter till de beslutande instanserna. Nära kontakter mellan beslutsfattare och dem som berörs av besluten underlättar ofta lösningen av många problem.

I flertalet kommuner är organisationen inte av större omfattning än att det är relativt enkelt för medborgarna att komma till rätt organ och rätt tjänsteman med sina ärenden. Detta liksom den geografiska närheten ger kommunerna ett försteg framför statliga organ när det gäller medborgarnas möjligheter till inflytande över gemensamma angelägenheter.

Den andra fördelen med att avståndet mellan beslutsfattare och dem som berörs av besluten är mindre vid kommunalt än vid statligt ansvar har vi redan diskuterat. Vi syftar därvid på möjligheter till god anpassning av samhällets åtgärder efter skiftande lokala förhållanden. Det finns särskilt goda förutsättningar att åstadkomma detta i kommunerna där tjänstemän och förtroendevalda ofta har mycket god kännedom om olika lokala problem.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de bostadspolitiska målen uppnås genom både statliga och kommunala insatser. Riktlinjerna för fördelningen av det bostadspolitiska ansvaret mellan stat och kommun angavs, som vi tidigare redogjort för, på 1940-talet. Kommunernas inflytande och ansvar på detta område har sedan dess successivt ökat. De kommunala insatserna för bostadsförsörjningen är numera mycket omfattande. Knappast något bostadsbyggande eller några andra åtgärder för bostadsförsörjningen kan vidtas utan kommunens medverkan. Det ligger också i kommunens eget intresse att medverka till en god bostadsförsörjning. Därigenom främjas den allmänna utvecklingen i kommunen samtidigt som kommuninvånarnas behov av goda bostäder tillgodoses.

Av det föregående har framgått att kommunerna har tilldelats en styrande och ledande roll inom bostadsbyggandet. De bostadspolitiska medlen som möjliggör denna roll har efter hand utvidgats. Ett viktigt medel som kommunerna förfogar över är byggnadslagstiftningen med dess planmonopol. Genom den fysiska planeringen av bostadsbyggandet svarar kommunerna för att bostadsbyggandet får tillräcklig omfattning och en lämplig inriktning på hus- och lägenhetstyper, upplåtelseformer, nybyggnad och ombyggnad etc. Stor vikt har vidare lagts vid att kommunerna skall äga ett avgörande inflytande vad gäller markförsörjningen. För att möjliggöra en aktiv markpolitik från kommunernas sida har under 1960- och 1970-talen genomförts

flera reformer på detta område. Kommunerna har därtill som en väsentlig uppgift att utöva kontroll över effektiviteten i byggandet i syfte att uppnå goda och billiga bostäder. Denna uppgift möjliggörs i hög grad genom tillkomsten av de s k mark- och konkurrensvillkoren.

Genom den s k bostadsförsörjningslagen är kommunerna skyldiga att biträda vid den statliga lån- och bidragsgivningen. Kommunerna har också ansvaret för och är huvudmän för en stor del av den service och de olika verksamheter som finns i bostadsområdena. De har dessutom ett ägaransvar för allmännyttiga och kommunala bostadsföretag. Kommunerna har således efter hand fått ett avgörande inflytande över bostadsförsörjningen. Mot den bakgrunden är det naturligt att beslut om lån och bidrag till bostadsbyggandet i stor utsträckning också handhas av kommunerna. Vår prövning av nuvarande ansvarsfördelning inom bostadspolitiken mot de sex grundläggande principerna för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun visar att en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut innebär betydelsefulla fördelar.

Vinsterna är bl a bättre möjligheter att anpassa besluten till lokala förhållanden. Detta är möjligt genom att lokal sakkunskap och erfarenhet kan komma till tals i högre grad vid kommunalt än vid statligt beslutsfattande. Mot denna bakgrund ser vi det inte som en nackdel att en kommunalisering kan innebära en minskad formell likformighet i besluten jämfört med om statliga organ fattar beslut.

En annan fördel med kommunalt beslutsfattande jämfört med statligt är förbättrade möjligheter för medborgarna att utöva inflytande på de bostadspolitiska frågorna.

De statliga intressena vad avser bostadsbyggandet – omfattning och inriktning samt resursanvändningen – måste säkerställas genom föreskrifter. Vi anser det fullt möjligt att ge föreskrifterna sådan form att riksintressen tillgodoses även vid kommunalt beslutsfattande. Detta illustreras av t ex de kommunala byggnadsnämndernas ansvar för byggnadslovsprövningen. Ett annat sätt varigenom statliga synpunkter kan göra sig gällande är genom utökad rådgivning och information från statens sida. Även om rådgivning och information inte är formellt styrande bör det ligga i kommunernas intresse att beakta de statliga synpunkterna under förutsättning att dessa är väl underbyggda.

5.2 Kan kommunalt organ bevilja kommunen statliga lån och bidrag?

Beslutanderätten i frågor om lån och bidrag för bostadsbyggande ankommer i dag – som framgår av det föregående – nästan genomgående på länsbostadsnämnden. Nämndens uppgifter finns angivna i instruktionen (1965:669) för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Enligt 19 § är nämnd sålunda länsmyndighet för den statliga verksamheten för att främja bostadsförsörjningen. I 20 § föreskrivs att nämnd inom sitt verksamhetsområde företräder staten såväl vid som utom domstol dels mot den som är skyldig att erlägga betalning till nämnden, dels i fråga om egendom som nämnden förvaltar och dels i övriga frågor som angår nämndens verksamhet, om bostadsstyrelsen inte förbehållit sig denna uppgift. Vid sidan av be-

stämmelserna i de olika låne- och bidragsförfattningarna är förvaltningslagen (1971:290) tillämplig på nämndens handläggning av ärenden.

Enligt vad som har anförts i det föregående talar starka skäl för att länsbostadsnämndens beslutanderätt i flertalet låne- och bidragsärenden flyttas över på kommunerna.

Det innebär att uppgifter av delvis ny innebörd läggs på kommunerna. Uppgifterna är emellertid inte främmande för kommunal verksamhet utan får anses på ett naturligt sätt knyta an till kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Den blivande verksamheten synes närmast kunna hänföras till den form av myndighetsutövning som i 3 § första stycket förvaltningslagen beskrivs som befogenhet att för enskild bestämma om förmån (se prop 1971:30 s 333). Det kan anmärkas att med begreppet "enskild" i 3 § avses även kommun, när denna i egenskap av fastighetsägare uppträder som part i ärende hos myndighet.

En överflyttning till kommunerna av de berörda uppgifterna innebär vidare bl a att ett kommunalt organ får till uppgift att pröva ansökningar om lån och bidrag även till kommunen i dess egenskap av fastighetsägare. Uppgiften omfattar således en form av myndighetsutövning som kan vara riktad också mot kommunen. Bl a på grund härav är det nödvändigt att det kommunala organet får möjlighet att fullgöra sina uppgifter självständigt utan någon lydnadsplikt gentemot kommunen. Det kan därför inte komma i fråga att anförtro prövningen åt ett kommunalt förvaltningsorgan vars verksamhet endast är reglerad av bestämmelserna i kommunallagen.

Inom fleratalet kommunala förvaltningssektorer förekommer i dag att kommunala organ har myndighetsuppgifter och fungerar som ett slags statsorgan. Sådan förvaltning – s k specialreglerad förvaltning – handhas ofta av särskilda nämnder som utses av kommunfullmäktige. Nämndernas verksamhet är i stor utsträckning bunden av föreskrifter i respektive författning och föremål för statlig tillsyn i olika former, t ex underställning, besvär och uppgiftsskyldighet. Ett exempel på kommunal nämnd med specialreglerad förvaltning är byggnadsnämnden.

Byggnadsnämnd, som skall finnas i varje kommun. har enligt 1 § byggnadsstadgan att öva inseende över hur kommunens område bebyggs. I nämndens uppgifter ingår bl a att pröva fråga om byggnadslov och – efter bemyndigande – fråga om dispens från nybyggnadsförbud m m. Skyldighet att söka byggnadslov och, i förekommande fall, dispens föreligger inte bara för enskilda utan också för kommun, dock inte landstingskommun. Om kommunen t ex skall vidta en åtgärd som kräver byggnadslov, måste lov således sökas hos byggnadsnämnden. Den prövning av ansökningen som nämnden företar får givetvis inte påverkas av att kommunen är sökande. Saknas förutsättningar för byggnadslov, skall nämnden således ogilla ansökningen. Byggnadsstadgan ger vidare byggnadsnämnden möjlighet att på olika sätt ingripa mot den som åsidosätter t ex bestämmelserna i byggnadslagstiftningen. Inte heller i detta avseende gäller några särbestämmelser för kommunen.

Som ytterligare exempel på kommunal nämnd med behörighet till myndighetsutövning gentemot kommunen kan anföras hälsovårdsnämnden. Om t ex ett kommunägt bostadshus har sanitära brister, kan hälsovårdsnämnden med stöd av bestämmelserna i hälsovårdsstadgan vidta olika åtgärder för

att få bristerna undanröjda.

Det nu anförda visar att det inte innebär någon nyskapelse att ge ett kommunalt organ behörighet till myndighetsutövning även gentemot kommunen. De uppgifter som kan komma att anförtros det kommunala låne- och bidragsorganet skiljer sig visserligen i flera avseenden från den verksamhet som t ex byggnadsnämnden och hälsovårdsnämnden bedriver. Bl a innebär en kommunalisering att kommunerna med vissa begränsningar kommer att besluta i vilken omfattning statliga medel skall utgå till kommunen eller till kommunala bolag. Från principiell synpunkt är skillnaderna emellertid av mindre betydelse. Under förutsättning att låne- och bidragsorganet får en ställning motsvarande den som i dag tillkommer kommunala nämnder med specialreglerad förvaltning synes de betänkligheter som kan hysas mot att flytta beslutanderätten beträffande lån och bidrag till kommunerna inte innebära några avgörande motiv mot en kommunalisering.

Vi har övervägt om det behövs någon särskild revision och kontroll av hur kommunerna handlägger låne- och bidragsärenden. Vi har därvid konstaterat att statsmakternas syn på kommunerna i dag präglas av uppfattningen att kommunerna sköter sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt inom de ramar som dras upp av lagstiftningen. Mot den bakgrunden anser vi att någon styrning av kommunerna inte behövs utöver vad som framgår av olika föreskrifter och som sker genom att staten prövar besvär över kommunernas beslut samt genom den styrning som följer av att kommunerna i flertalet ärenden kommer att besluta inom fastställda ekonomiska ramar.

När det gäller bostadsbidrag är de regler som bestämmer när och med vilka belopp de skall utgå mycket entydiga. I sådana fall kan en kontroll från statens sida vara meningsfull. När det däremot gäller övriga bidrag och lån bör det finnas visst utrymme för lokala bedömningar. När så är fallet blir en kontroll från överordnande myndigheter enligt sakens natur inte meningsfull. I själva verket skulle den stå i strid med en av huvudtankarna bakom kommunaliseringen – nämligen möjligheten att i besluten väva in lokala erfarenheter och synpunkter.

5.3 Kommunernas möjligheter att själva fatta beslut i låne- och bidragärenden

5.3.1 *Kommunernas nuvarande befattning med låne- och bidragsärenden*

Kommunerna har i dag i princip beslutanderätt enbart i fråga om bostadsbidrag. I övrigt yttrar de sig över de ansökningar om lån och bidrag som kommer in till förmedlingsorganet och vidarebefordrar dessa till länsbostadsnämnden. Med stöd av särskild föreskrift kan den tekniska granskningen av bostadslåneärendena delegeras till kommunerna. Den tekninska granskningen innefattar rätt att besluta om projektet från bostadstekniska synpunkter är godtagbart för statliga lån. Denna granskning är i dag utflyttad till huvuddelen av landets kommuner. Skälen till att en fullständig utflyttning inte ägt rum är enligt uppgift i första hand tveksamhet hos länsbostadsnämnderna i fråga om kommunernas förutsättningar att handha granskningen. I några fall har kommunerna själva uttryckt önskemål om

att slippa ansvaret för granskningen.

Länsbostadsnämnderna har getts möjlighet att efter överenskommelse med kommunerna avgöra om beräkningar av låneunderlag och pantvärde skall utföras av förmedlingsorganen eller nämnderna själva. Sådana överenskommelser är vanliga men trots detta förekommer enligt vad vi inhämtat från kommunerna ett betydande dubbelarbete i kommuner och länsbostadsnämnder i den meningen att både kommuner och länsbostadsnämnder sysslar med granskning och beräkning. Den stickprovskontroll som länsbostadsnämnderna gör kan ibland uppfattas som en kontinuerlig efterkontroll av kommunerna.

Samtidigt bör dock beaktas att den nära kontakt och det goda samarbete som i allmänhet i dag råder mellan kommun och länsbostadsnämnd medför att lokal kunskap och den på länsplanet bredare erfarenheten och i vissa fall större formella kunskapen kan förenas på ett för ärendehanteringen positivt sätt. Det betyder att kommunerna inte alltid behöver fördjupa sig i detaljarbete.

Många kommunala företrädare anser att ett skäl för kommunalisering av låne- och bidragsbeslut är att onödigt dubbelarbete därigenom försvinner. Man hävdar också att kommunerna redan i dag behandlar ärendena så ingående och med sådan omsorg att det i princip inte innebär någon skillnad mellan att avge ett yttrande och att fatta beslut.

Vi har undersökt om den dubbla granskningen av låne- och bidragsärendena som förekommer kan motiveras med att kommuner och länsbostadsnämnd bedömer ärendena olika. Från en del länsbostadsdirektörers sida har hävdats att länsbostadsnämnderna skulle utöva en starkare prispressande verksamhet än kommunerna. Resultatet från en undersökning i fem län bekräftar detta, åtminstone vad gäller gruppbyggda småhus.

I undersökningen som gäller låneärenden, behandlade under år 1974, studerade vi skillnaderna mellan de produktionskostnader som förmedlingsorganen tillstyrkt och de produktionskostnader som länsbostadsnämnderna godkänt i sina preliminära lånebeslut. När det gäller nybyggnad eller ombyggnad av flerfamiljshus är skillnaderna små och det vanliga är att tillstyrkta och godkända produktionskostnader är identiska. Anledningen till detta är att dessa ärenden närmast regelmässigt föregås av informella kontakter mellan lånesökanden, förmedlingsorganet och länsbostadsnämnden. Det är endast i undantagsfall som byggherren fullföljer ett projekt som vid dessa kontakter bedöms som undermåligt. Det vanliga är att sådana byggen omprojekteras och upphandlas på nytt. I vad mån som länsbostadsnämnden utövar en prispress vid informella samråd med byggherrarna framgår inte av vårt siffermaterial.

För gruppbyggda småhus förekommer däremot inte sällan att länsbostadsnämnderna beslutar annorlunda än vad kommunerna tillstyrkt. Detta framgår av tabell 5.1.

Det bör observeras att för husen i de enskilda projekt där länsbostadsnämnden pressat priserna, skillnaden mellan nämndens beslut och förmedlingsorganets tillstyrkan är väsentligt högre än här redovisade genomsnitt för *alla* hus.

En förklaring till den bristande samstämmigheten är, enligt vad som framförts till oss, att kommunerna ibland tillstyrker låneansökningar med vetskap

Tabell 5.1 Skillnaden mellan av förmedlingsorganet tillstyrkt och av länsbostadsnämnderna godkänd kostnad vad avser gruppbyggda småhus år 1974. (Preliminära lånebeslut.)

	E län	L län	O län	X län	BD län
Totalt antal ärenden	47	59	24	25	23
Antal ärenden med identiska beslut	34	41	21	21	13
Totalt antal hus	1 750	580	1 478	732	1 028
Skillnad					
i kronor för *alla* hus[1]	1 361	2 113	7 746	758	3 991
i % av genomsnittlig godkänd kostnad i länet under år 1974	0,8	1,3	0,4	0,5	2,4

[1] Materialet har inte gjort det möjligt att redovisa skillnaden i kronor i det enskilda fallet.

om att länsbostadsnämnden i sin prövning ändå kommer att sänka den kostnad som accepterats av förmedlingsorganet. Detta anses bero på att kommunerna p g a sin närhet till lånesökanden skulle ha svårt att säga nej till en ansökan. I sådana fall kan det vara en bekväm utväg för kommunen att låta den statliga myndigheten vara den som fattar för sökanden negativa beslut. Vid våra intervjuer med tjänstmän i förmedlingsorganen har uppgetts att det i enstaka fall kan förhålla sig på detta sätt.

Företrädare för länsbostadsnämnderna har vid kontakter med oss betonat vikten av den prispress de i dag utövar. Man hävdar att nämnderna genom att utöva beslutsbefogenheten verkar prispressande på entreprenörerna. Entreprenörerna vet av erfarenhet vad de har att rätta sig efter har man sagt oss. Effekterna av kostnadsprövningen belyses också i avsnitt 13.3.

Vi instämmer i att det kan förhålla sig på detta sätt. Samtidigt anser vi att man inte bör bortse från risken för att den prispress som länsbostadsnämnderna utövar kan få följder som inte är önskvärda. Enligt uppgift till oss kan länsbostadsnämndernas ambitioner att pressa priser få negativa konsekvenser för standarden.

Enligt vad som anförts av en del kommunala företrädare har det också hänt att prispressen fått sådan effekt att den inte i första hand drabbat entreprenörerna utan kommunerna. Därigenom har dessa kommit att felaktigt subventionera bostadsbyggandet genom att t ex ta ut för låga anslutningsavgifter. Subvention av markpriser förekommer också ibland av denna anledning.

I detta sammanhang bör också sägas att det i framtiden rimligen bör bli mindre intressant att pressa priser genom att vid långivningen iaktta restriktivitet enligt hittillsvarande linjer, dvs på grundval av de underlag som erhålles vid en jämförelse mellan kalkylerad kostnad och "skälig" kostnad enligt pantvärdesberäkningen. Efter någon tid bör byggmarknaden ha anpassat sig till markvillkoret och de nya reglerna om anbudsförfarandet. Detta bör leda till en mera konkurrensbetonad marknad vilket i sin tur bör medföra att den nödvändiga prispressen äger rum vid anbudstävlan och att den "skäliga" kostnaden kan avläsas som priset enligt fördelaktigaste anbud. Det bör i ett sådant läge inte vara svårare för kommunerna än för

staten att avgöra vilket anbud som är fördelaktigast.

Vid överläggningar som vi haft med anledning av vårt utredningsarbete har framförts att det från principiella utgångspunkter är felaktigt att kommunala organ vid kommunalisering av låne- och bidragsbeslut får fatta beslut om statliga medel. Vi anser att denna invändning inte bör tillmätas någon avgörande betydelse. Vi har redan slagit fast att såväl stat som kommun representerar allmänintresset. Uppgiftsfördelningen och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun omprövas i takt med samhällsutvecklingen. Genom skatteutjämningsbidrag och olika former av statsbidrag tar staten ett allt större ekonomiskt ansvar för de kommunala verksamheterna. Enligt vår uppfattning kan man inte heller generellt påstå att kommunala organ handskas mindre omsorgsfullt med allmänna medel än statliga organ. Vi vill t o m ifrågasätta om man inte skulle kunna hävda motsatsen eftersom den politiska kontrollen är starkare över de kommunala organen än över de regionala statliga organen.

När det gäller förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag sker i dag en omfattande rådgivning från kommunerna. Förutom att kommunerna genom direktinformation via egna tidningar, utnyttjande av personal med direktkontakt med konsumenten exempelvis byggnadsinspektörer, hemsamariter m fl sprider information om låne- och bidragsmöjligheter, hjälper många kommuner till med upprättandet av förslag till förbättringar och handikappanpassning av främst äldre människors bostäder. Delvis synes dessa verksamheter grundas på den omsorgsplikt för kommunerna som föreskrivs i socialhjälpslagen.

Det är vanligt att kommunerna i dag i betydande omfattning lämnar upplysningar och råd i frågor med anknytning till bostaden dvs även sådana frågor som inte har direkt anknytning till lån- och bidragsgivningen. Det kan exempelvis gälla råd vid fel och brister i utförande av hus, råd i hyresrättsliga frågor m m. Detta torde delvis vara ett resultat av en attitydförändring i förhållandet till kommunen där kommunmedlemmarna numera uppfattar kommunen mer som ett serviceorgan än som utövare av myndighetsbefogenheter.

5.3.2 *Kommunernas nuvarande resurser för bostadspolitisk verksamhet*

För att få en översiktlig bild av de resurser kommunerna har i dag för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen har vi tillsammans med

Antal invånare	Undersökta kommuner		Samtliga kommuner i landet	
	Antal	%	Antal	%
–14 999	36	54	133	48
15 000–39 999	21	31	97	35
40 000–	10	15	48	17
	67	100	278	100

kommunförbundet genomfört en mindre enkätundersökning i 67 kommuner.[1]

Uppställningen på föregående sida visar de undersökta kommunernas fördelning på olika storleksklasser jämförda med motsvarande fördelning för landets samtliga kommuner.

Vi är medvetna om att man av vårt begränsade material inte kan dra slutsatser som från strängt statistiska utgångspunkter är giltiga för samtliga kommuner i landet. Vi anser dock att vi genom att ha studerat en fjärdedel av landets kommuner – valda i olika delar av landet och med en fördelning mellan olika storleksklasser som väl stämmer överens med samtliga kommuners – har fått en god bild av vad som gäller för landets kommuner.

Tabell 5.2 visar som väntat att ärendemängden i kommunerna varierar med kommunstorlek. Av tabellen framgår vidare bl a att andelen förbättringslån minskar med stigande kommunstorlek. I de minsta kommunerna utgör förbättringslånen en tredjedel av alla låneärenden. Enligt mångas uppfattning är det särskilt viktigt att lokala förhållanden vägs in i besluten i dessa ärenden.

[1] Följande kommuner svarade på enkäten.

–14 999 inv (36)		15 000–39 999 inv (21)	40 000– inv (10)
Söderköping	Karlsborg	Finspång	Linköping
Valdemarsvik	Mullsjö	Mjölby	Motala
Ydre	Tibro	Alvesta	Norrköping
Åtvidaberg	Tidaholm	Ljungby	Växjö
Ödeshög	Töreboda	Älmhult	Hässleholm
Lessebo	Hofors	Klippan	Kristianstad
Markaryd	Nordanskog	Simrishamn	Mölndal
Tingsryd	Ovanåker	Kungälv	Skövde
Uppvidinge	Arjeplog	Lysekil	Gävle
Bromölla	Arvidsjaur	Partille	Sandviken
Båstad	Haparanda	Falköping	
Tomelilla	Jokkmokk	Lidköping	
Åstorp	Pajala	Mariestad	
Örkelljunga	Överkalix	Bollnäs	
Munkedal	Övertorne	Hudiksvall	
Tjörn		Ljusdal	
Öckerö		Söderhamn	
Gullspång		Gällivare	
Götene		Kalix	
Habo		Kiruna	
Hjo		Piteå	

Tabell 5.2 Antal behandlade bostadslån m m per år i genomsnitt 1972–1974 för kommuner i olika storleksklasser.

Typ av lån eller bidrag	Antal ärenden/år					
	Genomsnitt/ kommun med -14 999 inv		Genomsnitt/ kommun med 15 000–39 999 inv		Genomsnitt/ kommun med 40 000- inv	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Bostadslån	61	61	133	65	230	78
Förbättringslån	34	34	57	28	43	15
Bostadsanpassnings-bidrag	5	5	14	7	22	7
Summa ärenden	100	100	204	100	295	100

Tabellerna 5.3–5.5 visar hur arbetstiden per år fördelar sig på skilda arbetsuppgifter i kommuner av olika storleksklass.

Personalen i byggnadsnämnder och förmedlingsorgan utför ett omfattande arbete med handläggning av låne- och bidragsärenden. I genomsnitt är antalet arbetstimmar för dessa verksamheter 2 150, 5 000 respektive 7 900 timmar per år för kommunerna i de olika storleksklasserna.[1]

En jämförelse mellan kommunerna i de olika storleksklasserna visar att byggnadsnämnderna i de små kommunerna främst genom byggnadsinspektörerna lägger ned ett betydande arbete på bostadspolitiska uppgifter. Specialiseringen tilltar med ökad kommunstorlek och byggnadsnämndens roll i bostadspolitiska frågor minskar i motsvarande grad. I större kommuner handhar förmedlingsorganens tjänstemän till mer än 90 % de bostadspolitiska frågorna.

I tabell 5.6 visas antal timmar i genomsnitt per ärende som byggnadsnämnd och förmedlingsorgan lägger ned på låne- och bidragsbeslut. Av tabellen framgår att kommunerna i samtliga storleksklasser i dag lägger ned ett omfattande arbete på låne- och bidragsärenden. Skillnaderna i nedlagd tid per ärende i de olika storleksklasserna är mycket små.

Det är naturligtvis inte möjligt att från de tabeller vi redovisat dra några bestämda slutsatser om kommunernas kapacitet att klara av att fatta beslut i låne- och bidragsärenden. Resultaten av vår undersökning – att kommunerna redan i dag lägger ned ett omfattande arbete på bostadspolitiska uppgifter – styrker emellertid den uppfattning kommunernas företrädare gett uttryck för vid de kommunbesök vi gjort med anledning av vårt utredningsarbete nämligen att kommunerna i dag är väl skickade att ta på sig ett väsentligt ökat ansvar för bostadspolitiska uppgifter.

En överföring av beslutsbefogenheter i låneärenden till kommunerna skulle emellertid innebära att en rad nya uppgifter tillkommer, som kommunerna f n inte behöver utföra. Som exempel på detta kan nämnas att större krav än för närvarande kommer att ställas på registerföringen av ärendena hos

[1] Antalet årsarbetstimmar beräknas till 1 800.

Tabell 5.3 Antal timmar per år som personal i olika organ och befattningar ägnar åt bostadslån, förbättringslån, bostadsanpassningsbidrag m m. Genomsnitt för kommuner i storleksklass –14 999 invånare.

Arbetsuppgift	Antal timmar per år							Antal kommuner som anlitar konsult	Sammantaget byggnadsnämnd och förmedlingsorgan
	Byggnadsnämnden			Förmedlingsorganet					
	Byggnadslovsarkitekt	Byggnadsinspektör/motsvarande	Summa genomsnitt	Låneingenjör/motsvarande	Kamrer/motsvarande	Biträdespersonal	Summa genom snitt		
Upprättande av lånehandlingar	–	6	6	183	100	272	555	5	561
Bostadsteknisk granskning	34	20	54	36	–	1	37	15	91
Byggnadsteknisk granskning	6	98	104	42	–	10	52	3	156
Granskning av låneunderlags- och pantvärdesberäkningar m m	–	57	57	92	42	81	215	1	272
Medverkan beträffande byggnadskreditiv inkl eventuella värderingsbesiktningar	–	64	64	18	31	25	74	2	138
Övriga lånebesiktningar (ej femårs- och tioårs-)	–	117	117	70	6	–	76	1	193
Dagkontroll	–	27	27	55	–	–	55	1	82
Utbetalning och övertagande av lån	–	12	12	22	103	139	264	–	276
Femårs- och tioårsbesiktningar	–	36	36	15	–	2	17	2	53
Övriga uppgifter	–	49	49	65	101	107	273	1	322
Summa	40	486	526	598	383	637	1 618		2 144

Tabell 5.4 Antal timmar per år som personal i olika organ och befattningar ägnar åt bostadslån, förbättringslån, bostadsanpassningsbidrag m m. Genomsnitt för kommuner i storleksklass 15 000–39 999 invånare.

Arbetsuppgift	Antal timmar per år							Antal kommuner som anlitar konsult	Sammantaget byggnadsnämnd och förmedlingsorgan
	Byggnadsnämnden			Förmedlingsorganet					
	Byggnadslovsarkitekt	Byggnadsinspektör/motsvarande	Summa genomsnitt	Låneingenjör/motsvarande	Kamrer/motsvarande	Biträdespersonal	Summa genomsnitt		
Upprättande av lånehandlingar	–	–	–	487	75	139	701	7	701
Bostadsteknisk granskning	154	11	165	92	2	68	162	3	327
Byggnadsteknisk granskning	9	126	135	47	–	5	52	1	187
Granskning av låneunderlags- och pantvärdesberäkningar m m	–	32	32	227	53	53	333	–	365
Medverkan beträffande byggnadskreditiv inkl eventuella värderingsbesiktningar	–	403	403	161	132	344	637	–	1 040
Övriga lånebesiktningar (ej femårs- och tioårs-)	–	80	80	171	–	23	194	–	274
Dagkontroll	–	9	9	73	–	18	91	6	100
Utbetalning och övertagande av lån	–	–	–	64	217	343	624	–	624
Femårs- och tioårsbesiktningar	–	28	28	45	–	2	47	1	75
Övriga uppgifter	–	46	46	234	327	691	1 252	1	1 298
Summa	163	735	898	1 601	806	1 686	4 093		4 991

Tabell 5.5 Antal timmar per år som personal i olika organ och befattningar ägnar åt bostadslån, förbättringslån, bostadsanpassningsbidrag m m. Genomsnitt för kommuner i storleksklass 40 000– invånare.

Arbetsuppgift	Antal timmar per år							Antal kommuner som anlitar konsult	Sammantaget byggnadsnämnd och förmedlingsorgan
	Byggnadsnämnden			Förmedlingsorganet					
	Byggnadslovsarkitakt	Byggnadsinspektör/motsvarande	Summa genomsnitt	Låneingenjör/motsvarande	Kamrer/motsvarande	Biträdespersonal	Summa genomsnitt		
Upprättande av lånehandlingar	–	–	–	272	295	100	667	1	667
Bostadsteknisk granskning	225	82	307	–	–	3	3	–	310
Byggnadsteknisk granskning	18	204	222	62	–	3	65	–	287
Granskning av låneunderlags- och pantvärdesberäkningar m m	–	–	–	1 443	145	115	1 703	–	1 703
Medverkan beträffande byggnadskreditiv inkl eventuella värderingsbesiktningar	–	–	–	877	225	56	1 158	–	1 158
Övriga lånebesiktningar (ej femårs- och tioårs-)	–	110	110	468	30	55	553	1	663
Dagkontroll	–	–	–	42	–	–	42	3	42
Utbetalning och övertagande av lån	–	–	–	180	503	380	1 063	–	1 063
Femårs- och tioårsbesiktningar	–	25	25	260	–	8	268	–	293
Övriga uppgifter	–	–	–	556	310	851	1 717	–	1 717
Summa	243	421	664	4 160	1 508	1 571	7 239		7 903

Tabell 5.6 Genomsnittligt antal timmar per ärende för bostadslån, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag.

Antal invånare	Byggnadsnämnd samt förmedlingsorgan			
	Antal kommuner	Antal ärenden	Antal timmar	Antal tim/ärende
-14 999	37	3 705	79 230	21,4
15 000–39 999	22	4 503	109 752	24,4
40 000–	10	2 942	79 005	26,9

kommunerna och på beslutsdokumenteringen. En helt ny uppgift blir själva beslutsmeddelandet med angivande av den säkerhet som krävs för lånet och övriga villkor. En annan ny uppgift blir att med täta mellanrum ge regionala och centrala myndigheter uppgifter om lån- och bidragsgivningen. För närvarande lämnar länsbostadsnämnden månatligen sådana uppgifter till bostadsstyrelsen. Vidare måste kommunerna kontinuerligt lämna uppgifter till regionala och centrala organ som gör det möjligt för dessa att följa kostnadsutvecklingen.

5.4 Förslag till ny uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom bostadspolitiken

Mot bakgrund av vad vi anfört i det föregående föreslår vi följande uppgiftsfördelning mellan olika samhällsorgan inom bostadspolitiken.

5.4.1 *Kommunala uppgifter*

Beslutanderätten i följande ärenden förs över från länsbostadsnämnderna till kommunerna.

- Beslut om bostadslån, räntebidrag och vinterbidrag enligt bostadsfinansieringsförordningen (SFS 1974:946, ändrad senast SFS 1975:1144).
- Beslut om förbättringslån enligt kungörelsen om förbättringslån (SFS 1962:538, ändrad senast SFS 1975:486).
- Beslut om bostadsanpassningsbidrag enligt kungörelsen om bostadsanpassningsbidrag (SFS 1973:327).
- Beslut om lån och bidrag enligt kungörelsen om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus (SFS 1974:252, ändrad senast SFS 1975:488).
- Beslut om tomträttslån enligt tomträttslånekungörelsen (SFS 1965:905, ändrad senast SFS 1974:956).

Vid beslut i låne- och bidragsärenden är kommunerna bundna av de ramar som ställs till deras förfogande. Hur systemet med ramar skall vara beskaffat beskriver vi under avsnitt 5.5.

Förutom de nya uppgifterna för kommunerna ankommer det på dem att även i fortsättningen bl a

- upprätta bostadsbyggnadsprogram
- ansvara för markpolitiken
- ansvara för initiativ beträffande bostadsbyggandet
- ansvara för att erforderlig mark planläggs och iordningställs för bostadsbyggandet
- fördela bostadsbyggandet inom kommunen
  1) geografiskt
  2) på byggherrar
  3) på hustyper
- svara för bostadskostnadsmålsättning
- svara för information och service till allmänhet och byggare.

Dessutom kan regeringen föreskriva att vissa kommuner skall anordna bostadsförmedling.

Kommunerna i storstadsområdena bör också i framtiden ha rätt att genom särskilda kommunala samarbetsorgan bestämma bostadsbyggandets fördelning mellan kommunerna i respektive område.

5.4.2 *Uppgifter för länsstyrelserna*

I kapitel 9 föreslår vi att länsbostadsnämnden inordnas som en särskild bostadsenhet i länsstyrelsen.

Från central verksnivå bör följande ärenden decentraliseras till länsstyrelserna.

- Beslut om markförvärvslån enligt kungörelsen om markförvärvslån till kommun (SFS 1968:227, ändrad senast SFS 1975:221).
- Beslut om ersättning enligt 30 § bostadslånekungörelsen eller motsvarande äldre bestämmelser.

Från regeringen decentraliseras följande ärenden till länsstyrelserna

- Beslut om förhöjt låneunderlag och tilläggslån för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse enligt kungörelsen om tilläggslån för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (SFS 1974:255, ändrad senast SFS 1974:951) – dock inte avsteg från huvudreglerna.
- Beslut om lån till integrerade skollokaler enligt bostadsfinansieringsförordningen (SFS 1974:946, ändrad senast SFS 1975:1144).
- Beslut om lån för ändrad lägenhetssammansättning enligt bostadsfinansieringsförordningen (SFS 1974:946, ändrad senast SFS 1975:1144).
- Beslut om eftergifter av och räntebefrielser från hyresförlustlån enligt kungörelsen om lån avseende kostnader för outhyrda lägenheter (SFS 1972:760, ändrad senast SFS 1975:222) dock inte avsteg från huvudreglerna.
- Beslut om dispenser från markvillkoret.

Länsstyrelsen skall också vara första besvärsinstans i fråga om de låne- och bidragsärenden i vilka kommunerna fattar beslut.

Förutom de uppgifter som decentraliseras till länsstyrelserna från central nivå skall länsstyrelserna ha följande uppgifter som i dag ankommer på länsbostadsnämnderna.

- Beslut om lån till hyresförluster.
- Fastställa schablonbelopp för tomt- och grundberedningskostnad samt läges- och standardtillägg.

Länsstyrelserna skall vidare

- ställa samman de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen
- besluta om fördelning på kommuner av det bostadsbyggande som ryms inom de ramar som tilldelats länet
- granska kommunernas hantering av bostadsbidragen
- svara för service, rådgivning och information till kommunerna.

Den sistnämnda uppgiften behandlar vi utförligt i kapitel 8.

5.4.3 *Uppgifter för bostadsverket*

Följande uppgifter förs över från regeringen till bostadsverket

- besvär i de låne- och bidragsärenden där kommunerna är beslutande med undantag för ärenden av principiell betydelse som skall hänskjutas till regeringen för avgörande.
- beslut om ändring av tidskoefficienten.

Förutom dessa nya uppgifter skall bostadsverket bl a

- besluta om lån och bidrag till samlingslokaler
- besluta om miljöförbättringsbidrag
- utfärda tillämpningsföreskrifter till låne- och bidragsförfattningarna
- undersöka och belysa utvecklingen på bostadsmarknaden
- genom råd och anvisningar bistå kommuner och andra som medverkar i bostadsbyggandet
- främja långsiktig planering av byggandet och en fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen
- fastställa de schablonbelopp som utgör underlag för beräkning av låneunderlag och pantvärde utom belopp för tomt- och grundberedningskostnad, läges- och standardtillägg, vilka fastställs av länsstyrelserna.[1] Verket skall vidare fastställa orts- och värderingskoefficienter.
- bereda ärenden om fördelning av ramar för lån- och bidragsgivning till län och kommunala samarbetsorgan.

5.4.4 *Regeringens och riksdagens uppgifter*

Statsmakternas övergripande ansvar för olika samhällsverksamheter framgår av bestämmelserna i regeringsformen.

Mot bakgrund av den viktiga roll som bostadsbyggandet spelar för den regionala utvecklingen anser vi att beslut om fördelning på län av ramar för långivningen samt tillstånd för icke statligt belånat byggande bör fattas av regeringen. Därigenom skapas förutsättningar för att bättre än nu samordna denna fördelning med övriga regionalpolitiska insatser. På regional nivå sker redan i dag denna samordning i och med att länsstyrelsen beslutar om ramarnas fördelning på kommuner.

Sådana besvär över kommunernas beslut i låne- och bidragsärenden som

[1] I kapitel 13 föreslår vi att låneunderlag och pantvärde ersätts av ett nytt värde som vi kallar jämförelsekostnad. Detta är i princip uppbyggt på samma sätt som nuvarande låneunderlag och pantvärde.

innefattar principiella ställningstaganden skall av det centrala verket hänskjutas till regeringen för avgörande.

5.5 Fördelning av ramar för bostadsproduktionen vid kommunalt ansvar för låne- och bidragsbeslut

Mot bakgrund av den viktiga roll som bostadsbyggandet spelar i samhällsekonomin är vid kommunalt ansvar för låne- och bidragsbesluten betydelsen av statens ansvar för att bestämma fördelningen av bostadsbyggandet mellan olika kommuner större än i dag. I detta avsnitt diskuterar vi vilka åtgärder som ett kommunalt ansvar för låne- och bidragsbesluten föranleder när det gäller fördelning av ramar för bostadsproduktionen.

5.5.1 *Gällande ramfördelningssystem*

I vilken omfattning bostadslån, förbättringslån och energisparstöd får beviljas bestäms genom ramar som fastställs av riksdag och regering. Ramsystemet är konstruerat på följande sätt.

Bostadslån till nybyggnad. Ramen bestäms kalenderårsvis och är uttryckt i m^2 våningsyta för bostäder och sådana lokaler som räknas in i låneunderlag och pantvärde. Bostadsstyrelsen fördelar den av riksdagen fastställda ramen på län och storstadsområden. Länsstyrelserna och i storstadsområdena särskilda kommunala samarbetsorgan gör därefter en fördelning på kommuner.

Från fördelning på län/storstadsområden undantas viss reserv. Denna är avsedd för dels senare vidgningar på grund av lokaliseringspolitiska beslut, dels experimentverksamhet inom bostadsbyggandet.

Uppstår behov av vidgad ram – på grund av ökat bostadsbyggnadsbehov eller för företag av experimentkaraktär – får länsbostadsnämnden hos bostadsstyrelsen hemställa om vidgning. Även kommun kan givetvis göra framställning i frågan.

Minskning av en fördelad ram kan även aktualiseras. Detta gäller om låneansökningar före viss tid inte inkommit till nämnden i en omfattning som svarar mot kommunens ram eller om företagen inte påbörjas före viss tid. Ramen kan minskas även i det fall att bostadsbyggnadsbehovet uppenbart har minskat i förhållande till behovet i andra kommuner och det i dessa senare kommuner finns startklara projekt. 1975 års riksdag har med anledning av förslag i budgetpropositionen uttalat att redan fördelade ramar kan begränsas även när utvecklingen i fråga om antalet tomma lägenheter ger anledning härtill.

För beslut om bostadslån till nybyggnad gäller även en av riksdagen och regeringen fastställd ram i kronor avseende lånebeloppen. Denna ram är sekundär i förhållande till m^2-ramen och får av regeringen utvidgas så att den blir tillräcklig för de beslut som ryms inom m^2-ramen. Kronramen fördelas endast länsvis.

Bostadslån till ombyggnad och räntebärande förbättringslån. Ramen för dessa lån fastställs kalenderårsvis och är uttryckt i kronor avseende lånebelopp. Ramen fördelas av bostadsstyrelsen mellan länsbostadsnämnderna. Någon fördelning på kommuner görs inte. Vid behov av utvidgad ram gör

länsbostadsnämnden framställning härom hos bostadsstyrelsen. Outnyttjade delar av nybyggnadsramarna kan efter beslut av regeringen få tas i anspråk för ombyggnads- och förbättringsverksamhet.

Räntefria förbättringslån. Ramsystemet är detsamma som för bostadslån till ombyggnad och räntebärande förbättringslån.

Bostadsanpassningsbidrag. Beslut om bostadsanpassningsbidrag får meddelas utan rambegränsning. Behovet av anslag för utbetalning av beslutade bidrag beräknas med ledning av den statistiskt redovisade bidragsgivningen och enkäter hos nämnderna om den beräknade framtida omfattningen.

Vinterbidrag. Beslut om dessa bidrag får meddelas utan rambegränsning. Behovet av anslag för utbetalning av beviljat bidrag beräknas med ledning av statistiken över bidragsgivningen.

Lån och bidrag för energibesparande åtgärder. Det finns en gemensam ram för lån och bidrag fastställd budgetårsvis och uttryckt i kronor. Ramen fördelas av bostadsstyrelsen mellan länen. Någon fördelning på kommuner görs inte. Behovet av medel beräknas med ledning av bl a inneliggande ansökningar.

5.5.2 *Konsekvenser för ramfördelningen vid kommunalisering av låne- och bidragsbeslut*

En utflyttning till kommunerna av beslutanderätten i fråga om *bostadslån till nybyggnadsföretag* innebär inte några större förändringar för ramfördelningen. Ramen fördelas redan nu på kommuner.

I samband med länsplanering 1974 har länsstyrelsen i Malmöhus län tagit upp frågan om fördelning av ram till storstadsområdena. Länsstyrelsen framhåller att det är angeläget att en ram tilldelas länen att fördelas av länsstyrelsen mellan länets samtliga kommuner för att länsstyrelsen skall erhålla ett samlat grepp över bostadsbyggandet i länet. Länsstyrelsens skrivelse har i denna del överlämnats till byggadministrationsutredningen.

Länsstyrelserna har huvudansvaret på regional nivå för att samordna den fysiska och regionalpolitiska planeringen. Även i en rad andra sammanhang har länsstyrelserna ansvar för översiktlig planering av t ex vägar och regional trafikförsörjning. När det gäller beslut om fördelning av resurser mellan kommuner gäller i allmänhet att länsstyrelsen antingen beslutar eller gör regionalpolitiska prioriteringar innan annan myndighet fattar beslut.

Vi anser att länsstyrelsen också i län med storstadsområden bör fördela bostadsbyggandet i hela länet. I samband härmed bör emellertid beaktas att kommunindelningsreformen i storstadsområdena har genomförts efter andra principer än i landet i övrigt. Sålunda följer kommungränserna inte naturliga gränser för arbets- och bostadsmarknad. Mot den bakgrunden anser vi att länsstyrelserna i storstadslänen bör fördela länets ram på kommuner och storstadsområden. Fördelningen mellan kommuner inom ett storstadsområde bör liksom hittills ankomma på kommunala samarbetsorgan.

Särskilda problem gör sig gällande i Göteborgsregionen, eftersom Storgöteborg består av kommuner från tre län. Uppgiften att fördela ramar till Storgöteborg bör tillkomma endast en av de tre berörda länsstyrelserna, lämpligen länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Vi erinrar härvid om de förslag som lagts fram av Göteborgsutredningen (Ds Kn 1974:2).

Underlaget för beslut om ramarnas storlek, i första hand de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, kan vara detsamma som nu.

Reglerna för vidgning och minskning av ramarna kan gälla även vid en utflyttning. Detta förutsätter dock att den regionala myndigheten har tillgång till förteckningar över de företag som är avsedda att erhålla beslut om lån.

En utflyttning av beslutanderätten i fråga om *bostadslån till ombyggnad och förbättringslån* förutsätter en fördelning på kommuner av de ramar som fördelas till länen. Detta blir en ny uppgift för den regionala bostadsmyndigheten.

En sådan fördelning kommer att innebära något större problem än i fråga om nybyggnadsramarna, eftersom denna långivning är av mindre omfattning och utsatt för större variationer från år till år. Ombyggnads- och förbättringsprojekt är för kommunerna inte kända så långt i förväg som nybyggnadsprojekt. Särskilt underlag för fördelningen måste krävas in från kommunerna.

För *räntefria förbättringslån* behövs inte någon ram. I dag finns en sådan men den utnyttjas inte fullt ut.

För beslut om *bostadsanpassningsbidrag* finns i dag inte någon ram. Vi anser att det inte heller behövs någon sådan ram om beslutanderätten i dessa ärenden flyttas ut till kommunerna. Bostadsanpassningsbidragen är att betrakta som en social förmån som skall utgå när villkoren för bidrag är uppfyllda. Av den anledningen är det olämpligt att staten genom ramar till kommunerna begränsar omfattningen av dessa bidrag.

För beslut om *vinterbidrag* behövs inte någon ram, eftersom bidragsgivningen är maximerad genom långivningens omfattning och gällande regler.

Beträffande *lån och bidrag till energibesparande åtgärder* måste en fördelning av ramarna på kommuner göras vid en utflyttning av beslutanderätten. En sådan fördelning torde inte komma att utgöra något större problem eftersom den kan ske med ledning av inneliggande ansökningar.

5.5.3 *Ramar uttryckta i kronor*

I en promemoria från år 1973 utarbetad av delegationen för bostadsfinansiering (Ds In 1973:14) diskuteras ett system med monetära ramar för det statliga stödda bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsen har fått uppdrag att vidta sådana ändringar i nuvarande ramsystem för bostadsbyggandet att de syften som delegationen anger i sin promemoria i möjlig mån blir tillgodosedda.

Vi har studerat dels nu gällande ramsystem, dels det system med ramar i monetära termer som delegationen för bostadsfinansiering föreslog. Därvid har vi kommit fram till att vårt förslag om kommunalisering av låne- och bidragsbeslut kan genomföras vid såväl i stort sett nu gällande ramfördelningssystem som vid ett i princip nytt system med penningramar till kommunerna.

5.6 Ökat ekonomiskt risktagande för kommunerna

Lånemyndigheterna gör i dag en kreditriskprövning i samband med ansökan om statliga lån för bostadsbyggande. Denna prövning sker med utgångspunkt i regeln att det skall föreligga ett varaktigt behov av den bostad som låneansökningen avser. Regeln har generell tillämplighet. Av naturliga skäl är kreditriskerna i allmänhet störst på landsbygden i de regioner där försörjningsmöjligheterna är otillfredsställande och befolkningsutvecklingen ogynnsam. Länsbostadsnämnden gör i dag sådan prövning för alla typer av bostadslån med undantag av bostadslån för småhus som skall bebos av låntagaren. Den sistnämnda bedömningen gör kommunen.

I dag finns krav på att all bostadsbebyggelse skall föregås av planmässig prövning. Kommunens bedömning bör därvid vara avgörande även för möjligheten att erhålla bostadslån. För småhus som skall bebos av låntagaren själv har kommunen i dag ett ekonomiskt ansvar för förlust på det statliga bostadslånet. Ansvaret avser lånets hela löptid och uppgår till ett belopp som svarar mot 40 % av statslånet vid förlusttillfället. Någon kreditriskbedömning görs därför inte av länsbostadsnämnden när det gäller bostadslån för småhus som skall bebos av låntagaren själv.

Kommunernas ökade ansvar för bostadspolitiken med rätt att själva fatta beslut om bl a bostadslån bör enligt vår mening följas av ett ökat ekonomiskt risktagande från kommunernas sida. Därigenom markeras kommunernas ansvar för dessa beslut. För lån till småhus som bebos av låntagaren själv har kommunerna som nämnts redan i dag ett sådant ekonomiskt ansvar. Vi anser att detta ansvar är tillräckligt vidsträckt när det gäller lån till småhus. För övriga bostadslån anser vi att det kommunala ansvaret för förlust på statslån bör uppgå till belopp som svarar mot 5 % av låneunderlaget. Detta bör gälla oavsett låntagarkategori. Samma regel bör således gälla för lån till kommunala, kooperativa och privata låntagare.

Vårt förslag är inte avsett att rubba den nuvarande ordningen som innebär att kommunerna har rätt att teckna borgen för hela statslånet till allmännyttiga bostadsföretag.

5.7 Bostadsbidragen

I dag administreras bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn av kommunerna. De kommunala bostadsbidragen till pensionärer administreras av försäkringskassorna. Kommunerna skall underrätta riksförsäkringsverket och den allmänna försäkringskassan inom vars verksamhetsområde kommunen är belägen om beslut rörande grunderna för kommunala bostadsbidrag till pensionärerna.

Frågan om ansvarigt organ för bostadsbidragen har diskuterats i olika sammanhang. Senast behandlades detta av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. I det gemensamma slutbetänkandet "Bostadsförsörjning och bostadsbidrag" (SOU 1975:51) föreslog de båda utredningarna att administrationen av bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn förs över till försäkringskassorna. Enligt utredningarnas uppfattning kan en sådan överföring ske tidigast år 1980.

I betänkandet redovisas skäl för och emot en överföring av administrationen till försäkringskassorna.

Från den enskildes synpunkt skulle det innebära en fördel att kunna vända sig till ett och samma ställe när det gäller olika former för familjestöd. Redan nu är man van att vända sig till försäkringskassan i frågor av personligt slag, t ex i samband med sjukdom eller inkomstförändring. Försäkringskassorna har också ett väl utbyggt kontorsnät och därigenom en god lokal förankring.

Försäkringskassorna gör i olika sammanhang en inkomstprövning. Eftersom försäkringskassorna handlägger de kommunala bostadsbidragen till pensionärer har de även viss erfarenhet av bostadsutgiftsprövning.

Betydande samordnings- och rationaliseringsvinster skulle kunna göras vid en överföring av administrationen till försäkringskassorna. Administrationen av barnbidragen har från den 1 januari 1974 flyttats från kommunerna till försäkringskassorna. Därvid har möjligheterna att vid ett senare tillfälle integrera bl a bostadsbidragen beaktats. De administrativa förändringarna skulle också innebära fördelar genom att ett rikssystem för ADB kom till stånd. Det innebär betydande förenklingar och minskade kostnader vid ingrepp och förändringar av bidragsregler eller administrativa förutsättningar för bidragsformerna. Koncentrationen till ett ADB-system torde också ge bättre möjligheter till revision samtidigt som bl a statistikinsamlingen skulle kunna underlättas.

För handläggningen av bostadsbidragen krävs redan i dag ett samarbete mellan förmedlingsorgan och försäkringskassa, bl a för samordning mellan de statskommunala bostadsbidragen och de kommunala bostadsbidragen till pensionärer. Riksförsäkringsverket lämnar vidare uppgifter om pensioner till förmedlingsorganet.

Mot en överföring till försäkringskassorna talar att det i dag finns en uppbyggd, fungerande administration för bostadsbidragen i kommunerna. Vid en överföring skulle denna brytas sönder, varvid värdefulla kunskaper och erfarenheter skulle gå förlorade om inte också personalen förs över till försäkringskassorna. Några direkta olägenheter med nuvarande ordning finns inte heller. Uppdelningen på ett flertal datacentraler innebär dock att vissa komplikationer kan uppstå när regeländringar eller nya rutiner skall genomföras.

Vidare har kommunerna vissa uppgifter om bostäder och bostadskostnader, t ex lånehandlingar och ritningar, som kan utnyttjas vid prövningen av bostadsbidrag. Goda möjligheter bör emellertid finnas för försäkringskassan att genom kontakt med berört kommunalt organ inhämta de behövliga uppgifterna.

Från bostadspolitisk synpunkt kan det finnas skäl för att de förtroendevalda i kommunerna som ansvarar för bostadsplaneringen också är väl införstådda med bostadsbidragen. Denna verksamhet skulle därigenom bättre kunna samordnas med andra åtgärder på bostadsområdet. Utredningarna anför emellertid att man vid kommunbesök funnit att kommunerna inte i någon större utsträckning utnyttjar bostadsbidragen som underlag för bostadsplaneringen. En väl utvecklad statistik om bostadsbidragen skulle kunna tillgodose kommunernas behov i detta avseende efter en överflyttning till försäkringskassorna. Vi har liknande erfarenheter från de kommunbesök

vi gjort med anledning av vårt utredningsuppdrag.

Försäkringskassornas verksamhet har byggts ut avsevärt under senare år. Detta gör att det råder viss tveksamhet om deras möjligheter och kapacitet att under de närmaste åren ta hand om administrationen av bostadsbidrag. Utredningarna fann det därför nödvändigt att en överföring av bostadsbidragen till försäkringskassorna föregås av ett ingående tekniskt och administrativt utredningsarbete.

Utredningarnas förslag i fråga om den framtida administrationen av bostadsbidragen har fått ett blandat mottagande, vilket redovisas i proposition 1975/76:145 om ändrade regler för bostadsbidrag. Rationaliseringsvinster och kostnadsbesparingar har varit avgörande motiv för de remissorgan som tillstyrkt förslaget (bl a Riksförsäkringsverket, Svenska Kommunförbundet, Försäkringskasseförbundet och vissa kommuner). De som avstyrker (bl a bostadsstyrelsen, ett stort antal länsbostadsnämnder, flera kommuner – större såväl som mindre) anför främst bostadspolitiska skäl härför. Statskontoret har tillstyrkt förslaget i princip men finner att försäkringsorganisationens kapacitetsfrågor måste ses över innan ett beslut om överflyttning fattas. Verket gör f n en total översyn av den allmänna försäkringens behov av ADB-kapacitet, varvid även frågan om de behov som uppkommer vid en överföring av bostadsbidragen kommer att beaktas.

En överföring från kommunerna till försäkringskassorna av administrationen av bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn kan vid första anblicken tyckas stå i strid med våra utgångspunkter om ökat kommunalt ansvar för bostadspolitiska uppgifter.

Överföring av bostadsbidragen till försäkringskassorna innebär emellertid inte någon centralisering av beslutsfattandet. Inom en kommun finns som regel flera lokalkontor, där kännedomen om lokala förhållanden inom respektive verksamhetsområde bör vara mycket stor. Försäkringskassorna har betydligt tätare kontakter med allmänheten än förmedlingsorganet. Möjligheten till individuell prövning underlättas därigenom.

Utmärkande för bostasbidragen är att regelsystemet är preciserat och de förutsättningar som besluten skall grundas på är relativt lätta att definiera. De flesta ärendena kräver därför inte någon mer ingående individuell prövning. Ärendehanteringen vad gäller flertalet ärenden kan därigenom med fördel automatiseras och datatekniken utnyttjas.

Att ärendehanteringen läggs över på försäkringskassorna innebär i princip inte något minskat ansvar för kommunerna vad gäller bostadsstödet till hushållen. Utvecklingen av hyror och hushållens hyresbetalningsförmåga etc måste givetvis följas kontinuerligt av kommunen. En ändrad administration fråntar således inte kommunerna något ansvar för bostadsstödet utom för de rent administrativa uppgifterna.

Vi finner starka skäl tala för att administrationen av bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn förs över till försäkringskassorna. Därigenom kan effektivitetsvinster göras samtidigt som servicen till allmänheten förbättras. En sådan överföring kan dock ske först på sikt. Prövningen härav måste i hög grad bli avhängig statskontorets nyssnämnda utredning om ADB-kapaciteten inom riksförsäkringsverket och förutsättningarna i övrigt för en överflyttning av administrationen till detta verk.

I detta sammanhang vill vi även ta upp vissa frågor om de administrativa

rutinerna för bostadsbidragen. Vid våra kommunbesök har stark kritik riktats mot nuvarande ansökningsförfarande, utformningen av blanketter, reglerna för beräkning av bostadskostnader m m. Kritiken gäller brister i bostadsbidragssystemet av både administrativ och teknisk natur. Dessa problem har ingående behandlats av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna och i regeringens proposition om bostadsbidragen. Vi vill starkt understryka vikten av att nödvändiga förbättringar och förenklingar vidtas för att uppnå en effektivare administration av bostadsbidragen och underlätta ansökningsförfarandet för allmänheten.

5.8 Besvärsförfarandet

I det föregående har vi nämnt besvärsprövningen i samband med att vi diskuterade likformighet i beslutsfattandet. Vi konstaterade därvid att den överprövning som alltid måste kunna påkallas hos högre myndigheter är en viss garanti för likformighet. Här skall besvärsinstitutet behandlas från önskemålet att erhålla rättsskydd på förvaltningens område. Diskussionen gäller därvid i första hand vem som skall vara berättigad att anföra besvär över kommunernas beslut om lån och bidrag för bostadsändamål.

Det är vanligt att skilja mellan två huvudtyper av besvär, *förvaltningsbesvär* och *kommunalbesvär*. Den förra typen omfattar dels besvär över statliga förvaltningsorgans beslut, dels besvär över kommunala nämnders beslut i sådana fall där besvärsbestämmelserna är givna i specialförfattningar. Den senare typen omfattar besvär över dels kommunala representationers beslut, dels beslut av kommunala nämnder som inte regleras i speciallagstiftningen. En kommunalisering av beslut om bostadslån, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag m m måste regleras i specialförfattningar. Besvär mot nämnda beslut kan således anföras i form av förvaltningsbesvär.

Utmärkande för förvaltningsbesvären är i huvudsak följande. Besvärsrätt tillkommer intressent, "den som beslutet angår". Besvärsmyndigheten äger pröva inte bara det överklagade beslutets laglighet utan också dess lämplighet. Vid bifall till besvären kan besvärsmyndigheten inte bara upphäva beslutet utan också ändra dess innehåll, dvs sätta ett annat beslut i stället. Förvaltningsbesvär brukar ibland betecknas som lämplighetsbesvär.

I motsats till förvaltningsbesvären kan kommunalbesvären betecknas som rättsbesvär. Kommunalbesvären skiljer sig från förvaltningsbesvären främst i följande avseenden. Besvärsrätt tillkommer kommunmedlem, oavsett om han är intressent eller inte. Besvärsmyndigheten äger bara pröva beslutets laglighet i de hänseenden, som närmare anges i kommunallagarna, men inte dess lämplighet. Vid bifall till besvären kan besvärsmyndigheten bara upphäva beslutet men inte ändra dess innehåll. Dessa särdrag hos kommunalbesvären är grundade på tanken, att kommunmedlemmarna just i denna sin egenskap bör kunna påkalla statlig kontroll över kommunens beslut, men att denna kontroll av hänsyn till den kommunala självstyrelsen bör hålla sig inom bestämda gränser.

Möjligheten att överklaga stats- och kommunalmyndigheters beslut är ofta begränsad genom särskilda stadganden. Ibland förbjuds uttryckligen besvär över vissa slags beslut och ibland uppräknas de beslut, som får över-

klagas, med tillägget att besvär inte får anföras över andra beslut.

Även om ett förvaltningsbeslut i och för sig är överklagbart, får inte vem som helst besvära sig över det. Huvudprincipen för vem som får anföra förvaltningsbesvär är enkel: talan får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Principerna för detta finns i förvaltningslagen där det stadgas:

"Talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär får föras av den som beslutet angår, om det går honom emot."

I specialförfattningar förekommer även andra formuleringar. Meningen är emellertid alltid densamma: besvärsrätt tillkommer intressent.

I praktiken är principen ganska svårtillämpad. Den är i och för sig alltför allmän och vag för att leda till bestämda resultat i konkreta fall. Principen måste därför kompletteras och preciseras genom en rad speciella regler. Sådana har i stor utsträckning utbildats genom rättspraxis. I det följande skall några av de viktigaste av dessa regler behandlas.

Besvärsrätt tillkommer först och främst den, som intagit partsställning hos den beslutande myndigheten. En sökande, som fått en ansökan helt eller delvis avslagen, är sålunda besvärsberättigad, och likaledes den, mot vilken ett föreläggande eller förbud direkt är riktat.

Fall i vilka besvärsrätten är svår att avgränsa utgörs av sådana, där en persons intressen berörs av ett beslut utan att han intar partsställning. I sådana fall kan man inte för att tillerkänna någon besvärsrätt kräva, att beslutet skall inkräkta på vederbörandes rättigheter. Å andra sidan kan inte vilket intresse som helst godtas som grund för besvärsrätt. Därigenom skulle de besvärsberättigades krets bli alltför vid och obestämd, och det skulle bli svårt att konstatera om ett beslut vunnit laga kraft. För besvärsrätt brukar man därför kräva att beslutet antingen påverkar vederbörandes rättsställning eller berör ett intresse, som på något sätt erkänts av rättsordningen. Erkännande kan ha skett t ex genom föreskrifter att vissa intressenter skall höras innan beslut meddelas.

Även ett gynnande beslut kan ibland påverka andra personers av rättsordningen erkända intressen. Som exempel kan nämnas att byggnadsnämndens beslut om beviljande av byggnadslov kan överklagas av grannfastigheternas ägare, eftersom åtskilliga av byggnadsstadgans föreskrifter har till syfte att skydda dessas intressen; hyresgäster och rörelseidkare har däremot inte någon besvärsrätt, även om deras intressen skulle påverkas ofördelaktigt av ett byggnadsföretag.

De här angivna principerna gäller även i fråga om juridiska personers besvärsrätt.

Vi har övervägt besvärsfrågan i samband med vårt förslag om kommunalt ansvar för beslut om lån och bidrag till bostadsändamål. Vi har därvid funnit att vi inte bör föreslå någon begränsning i de beslut som får överklagas. Vidare har vi prövat om kravet på rättsskydd motiverar att kretsen av besvärsberättigade vidgas utöver vad som allmänt gäller för förvaltningsbesvär. Vi anser emellertid att kravet på rättsskydd inte motiverar en sådan utökning av antalet besvärsberättigade.

I samband med besvärsfrågan har vi också funnit anledning att ta upp frågan om anbudsgivarnas möjligheter att påkalla en överprövning av de

bedömningar i fråga om lånesökandens val av anbud som föregår vissa beslut om bostadslån. Bakgrunden är i korthet följande.

Bostadslån för nybyggnad av annat hus än småhus som skall bebos av lånesökanden förutsätter bl a att byggnadsarbetena upphandlas genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare, det s k konkurrensvillkoret. Bostadslån utgår dock inte om lånesökanden därvid antagit anbud som är påtagligt sämre än annat anbud och detta innebär att anbudsgivare otillbörigt gynnas.

Den prövning som här skall ske görs i dag i första hand av förmedlingsorganet i respektive kommun. Har förmedlingsorganet tillstyrkt låneansökningen skall emellertid också länsbostadsnämnden pröva frågan när en anbudsgivare begär det. Syftet med denna överprövning i nämnden är att förhindra oenhetlighet vid tillämpningen.

De förändringar vi föreslår – med kommunalt ansvar för beslut om lån och bidrag till bostadsändamål – innebär att den nuvarande formen för överprövning av kommunens bedömning av lånesökandens upphandling inte kan bestå. Samtidigt anser vi det angeläget att bibehålla nuvarande möjligheter för en anbudsgivare att begära en sådan överprövning.

Vi har därvid funnit att en överprövning i fortsättningen måste ske i form av besvär. Vi föreslår därför att anbudsgivare ges besvärsrätt i frågor som rör kommunens bedömning av lånesökandens val av anbud. En särskild bestämmelse om detta bör tillskapas eftersom en anbudsgivare inte kan anses tillhöra kretsen av besvärsberättigade enligt de allmänna bestämmelserna om förvaltningsbesvär.

Vi föreslår att länsstyrelsen blir första instans och att den centrala bostadspolitiska myndigheten i princip blir andra och sista instans för besvär över kommunernas beslut om lån och bidrag för bostadsändamål.

Mot bakgrund av att besvärsärenden ibland innefattar principiella ställningstaganden av närmast politisk natur har vi funnit att bostadsverket bör hänskjuta vissa besvärsärenden till regeringen för avgörande.

Vi föreslår att sådana låne- och bidragsärenden som är av större omfattning eller eljest är av större principiell betydelse skall överlämnas till regeringen för avgörande.

6 Överföring av förvaltningen av bostadslån m m till riksbanken

I föregående kapitel anför vi att en förutsättning för att kommunerna lämpligen kan överta beslutanderätten i huvuddelen av låne- och bidragsärendena på det bostadspolitiska området är att lån- och bidragsgivningen organisatoriskt kan skiljas från låneförvaltningen samt utbetalning av beviljade bidrag. Vår prövning visar att detta kan ske utan påtagliga nackdelar. I det här kapitlet diskuteras sambanden mellan dessa uppgifter. Avslutningsvis föreslår vi att ansvaret för låneförvaltningen samt utbetalning av beviljade bidrag med undantag för statliga bostadsbidrag och statsbidrag till bostadsbidrag förs över från den bostadspolitiska organisationen till riksbanksorganisationen.

6.1 Beskrivning av låneförvaltande uppgifter

Förvaltningen av bostadslån innefattar många typer av åtgärder. Med låneförvaltning avses i detta sammanhang bl a utbetalning av beviljade medel, debitering och uppbörd av räntor och amorteringar, handhavande av säkerheter och indrivning av förfallna fordringar. De viktigaste uppgifterna inom låneförvaltningen framgår av tablå 6.1. Av denna kan utläsas att låneförvaltning väsentligen innefattar bankjuridiska och kamerala uppgifter. Vissa sociala bedömningar erfordras också. Verksamheten inrymmer dock i regel inte några bostadspolitiska ställningstaganden i egentlig mening.

Låneförvaltningen är i dag praktiskt taget helt och hållet decentraliserad till länsbostadsnämnderna. Endast ett fåtal låneformer förvaltas centralt. Totala antalet lån som förvaltas av den bostadspolitiska organisationen uppgick den 1 juli 1975 till närmare 600 000 lån med en omslutning på mer än 30 miljarder kronor. Tillväxten av lånestocken är snabb. Av personalen på länsbostadsnämnderna är enligt uppgift ca 2/3 sysselsatta med låneförvaltning.

Tablå 6.1 Arbetsuppgifter inom låneförvaltningen

- Infordra säkerheter, som föreskrivs i lånebesluten och utbetala lånebeloppen.
- Utbetala beviljade bidrag.
- På betryggande sätt förvara säkerheter som lämnats för beviljade lån.

- Vidta olika åtgärder med säkerheterna som exempelvis att notera pantförskrivning av överhypoteket på säkerheterna till förmån för tredje man, besluta med anledning av framställningar om relax och postposition, återställa säkerheter, som kan avstås på grund av amortering eller efter inlösen av lån.
- Pröva ansökan av låntagare om att få återbelåna överhypotek, som efter amortering har uppkommit på säkerheten för bottenlån eller statslån.
- Vidta åtgärder, när låntagare försummar att i föreskriven ordning erlägga ränta och amortering på sitt lån (ta ställning till ansökan om anstånd med betalning av det förfallna beloppet, föranstalta om lagsökning, begära exekutiv auktion av den pantförskrivna egendomen).
- Pröva ansökan av ny ägare till statsbelånad fastighet om att få överta betalningsansvaret för lånet.
- Pröva frågor om uppsägning av utestående lån.
- På exekutiv auktion bevaka statsverkets fordran med anledning av utlämnade lån, om så erfordras inköpa fastigheten, omhänderta den, förvalta den i samarbete med lämpligt lokalt organ och snarast möjligt avyttra den.

6.2 Gränsdragning mellan långivning och låneförvaltning

Vårt förslag att föra över beslutanderätten i huvuddelen av låne- och bidragsärendena från länsbostadsnämnderna till kommunerna medför vissa problem avseende gränsdragningen mellan långivning och låneförvaltning. Dessa är emellertid inte av den omfattningen att de bör förhindra en organisatorisk delning av dessa arbetsuppgifter.

I låneförvaltningen har man med nuvarande organisation kunnat dra nytta av fördelarna med stordrift bl a genom att använda ADB-teknik. Dessa fördelar skulle till största delen gå förlorade vid en kommunalisering. I samband med t ex exekutiva åtgärder och andra mindre frekventa förvaltningsärenden av komplicerad natur fordras också viss specialistkunskap som i vart fall de mindre kommunerna inte disponerar. Det är inte heller rimligt att de enkom för skötseln av låneärendena rekryterar personal med sådan kunskap. Vi anser därför att låneförvaltningen av rationella skäl inte lämpligen kan föras över till kommunerna. Nämnas kan också att kommunerna vanligtvis inte har tillräckliga resurser vad avser kassavalv för denna uppgift. Låneförvaltningen innefattar i regel inte heller sådana beslut som kan sägas vara av större betydelse för den kommunala självstyrelsen. I det följande föreslår vi särskilda bestämmelser om samråd mellan den förvaltande myndigheten och kommunerna i förvaltningsärenden av bostadspolitiskt intresse.

Gränsen mellan långivning och låneförvaltning bör enligt vår bedömning dras så att det definitiva lånebeslutet blir sista fasen i det lånebeviljande organets verksamhet. Det innebär att ärenden som rör lån till nybyggnad av gruppbyggda småhus eller flerfamiljshus handläggs av det bostadspolitiska organet till och med det slutliga lånebeslutet och att beslut efter denna tidpunkt i huvudsak ankommer på det låneförvaltande organet.

I s k ettbeslutsärenden dvs beslut om lån till styckebyggda småhus och ombyggnad av småhus kan kommunen i princip skilja sig från ärendet redan i och med lånebeslutet. Om det emellertid blir fråga om att ändra beslut om lån måste frågan prövas igen av kommunen. Det är dock inte

nödvändigt att generellt införa förfarandet med både preliminära och slutliga beslut i dessa låneärenden. I det fall det blir fråga om ändring av lånebeslut får ny framställan göras till kommunen.

Utbetalning och avisering av lån och bidrag samt mottagande av betalningar skall således ske genom det låneförvaltande organets försorg. I avsnitt 6.3 föreslår vi att ansvaret för låneförvaltningen läggs på riksbanken. Även lån som beviljas av länsstyrelsen och delegationen för samlingslokaler bör förvaltas av riksbanken. Riksbanken bör likaledes svara för utbetalningen av bidrag till miljöförbättringar. På riksbanken ankommer att före utanordning av beviljade lån och bidrag granska ingivna handlingar och bedöma förutsättningarna för utbetalning, att på betryggande sätt förvara de säkerheter som lämnats för beviljade lån samt att i övrigt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa statens fordran för utlämnade lån. Det ankommer emellertid liksom nu på kommunen att pröva huruvida andra förutsättningar för utbetalning av beviljade lån och bidrag än de rent säkerhetsmässiga är uppfyllda. I denna verksamhet kommer riksbanken på samma sätt som länsbostadsnämnden i dag att samarbeta med kommunerna.

Under den tid lånen löper skall kommunerna bevaka att byggnaden är i tillfredsställande skick. Uppkommer fara att hus genom vanvård eller på annat sätt förlorar i värde skall kommunerna göra anmälan till riksbanken. Vid sådana anmälningar uppstår vissa avgränsningsproblem i förhållande till de bostadspolitiska organen.

Vanvårdas en byggnad eller används den för annat ändamål än vad som förutsattes när lånet beviljades kan *lånet sägas upp*. Detta gäller också om nöjaktig brandförsäkring inte är tecknad. Beslut om uppsägningen skall meddelas av riksbanken. Det är emellertid angeläget att uppsägningen inte beslutas utan att ärendet bedömts även från bostadspolitiska utgångspunkter. Detta önskemål torde i allmänhet kunna tillgodoses genom att uppgift om de förhållanden på vilka beslutet skall grundas lämnas av kommunens bostadspolitiska organ. Uppkommer anledning till prövning av uppsägning i annan ordning – t ex genom konstaterad betalningsförsummelse – skall riksbanken inhämta yttrande från kommunen innan beslut fattas. Antalet uppsägningsfall är i praktiken få med undantag för förbättringslån. Huvudsakligen gäller det fall där ett statsbelånat hus övergått till användning som fritidsbostad.

Vid *övertagande av lån* prövas ärendet ibland också från bostadspolitiska utgångspunkter. Det gäller främst i fråga om förbättringslån. I sådana fall görs i princip samma bostadspolitiska överväganden som om det gäller ett nytt förbättringslån. Sådana bedömningar bör ankomma på kommunen. Riksbanken skall således vara skyldig att i dessa ärenden inhämta yttrande från kommunen. Vad beträffar överlåtelse av övriga lån inskränker sig prövningen i princip till att gälla säkerheten för lånet. I detta sammanhang bör dock noteras att beslut om överlåtelse förutsätter kommunens bekräftelse på tidigare lämnad ansvarsförbindelse i ett mycket stort antal fall, vartör kommunen regelmässigt måste höras även i dessa ärenden. Det formella beslutet om övertagande fattas dock av riksbanken.

Sådana beslut inom ramen för låneförvaltningen som grundas på allmänt bankmässiga bedömningar bör i princip riksbanken ensam ansvara för. Det kan t ex gälla frågor om lämpliga *indrivningsåtgärder*. Riksbanken bör alltså

kunna besluta om lagsökning m m. Kommunen kan emellertid med sin bättre lokal- och personkännedom ofta ge riksbanken uppgifter av betydelse för ärendets handläggning. Frågor av detta slag kräver självfallet sociala överväganden. Riksbanken kan på ett annat sätt än övriga kreditinstitut göra sådana bedömningar i sin låneverksamhet och har därför förutsättningar att vid ett övertagande av låneförvaltningen på ett tillbörligt sätt beakta sociala hänsyn. Riksbanken kan därför ges rätt att besluta om *exekutiva åtgärder*. Det bör emellertid understrykas att banken i sådana ärenden skall hålla nära kontakt med kommunen för att bl a erhålla konkreta uppgifter om enskilda låneärenden och synpunkter på lämpliga åtgärder. Skyldighet till sådant samråd bör föreskrivas. I beslut om exekutiva åtgärder som gäller samlingslokaler skall delegationen för samlingslokaler höras. I samband med ändringar i säkerheter måste kommunerna höras. Det gäller t ex postponering och relaxer.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att en uppdelning mellan lånebeviljande och låneförvaltande uppgifter är möjlig. En uppdelning medför vissa samordningsproblem, som dock är av sådan karaktär och omfattning att de går att lösa utan att de bostadspolitiska bedömningarna behöver stå tillbaka. Kommunens yttrande i låneförvaltningsärenden erfordras som framgår av det föregående framför allt därför att kommunen för vissa lånetyper har ansvar för del av det statliga lånet och dessutom besitter den bästa lokal- och personkännedomen. Riksbanken skall endast undantagsvis och när mycket starka skäl talar härför ha rätt att frångå kommunens bedömning. I sådana fall skall samråd ske med det regionala bostadspolitiska organet.

6.3 Förslag att föra över ansvaret för låneförvaltningen från den bostadspolitiska organisationen till riksbanken

Vid olika tillfällen har diskuterats att föra bort ansvaret för låneförvaltningen från den bostadspolitiska organisationen. Bl a har riksbanken därvid varit i blickpunkten. Den bostadspolitiska organisationskommittén föreslog en sådan förändring år 1961. Främsta skälet till en överflyttning angavs då vara önskemålet att avlasta den bostadspolitiska organisationen uppgifter som är av mindre betydelse från bostadspolitiska utgångspunkter.

6.3.1 *Kritik år 1961 mot att flytta låneförvaltningen till riksbanken*

Den bostadspolitiska organisationskommitténs förslag att riksbanken skulle överta utbetalning och förvaltning av bostadslånen m m mötte kritik från ett flertal remissinstanser. Till dessa hörde bl a bostadsstyrelsen, de flesta länsbostadsnämnderna, hyresgäströrelsen, LO, TCO och Svenska landskommunernas förbund. Kritiken gick främst ut på att utredningen inte övertygande visat att rationaliseringseffekter skulle uppnås om riksbanken fick ansvaret för låneförvaltningen. Bostadsstyrelsen framhöll särskilt att gränsdragningen mellan lånemyndigheternas och riksbankens arbetsområden skulle skapa problem. Ett annat argument mot en förändring var att frågan

om ett system med kreditgarantier behandlades av bostadsbyggnadsutredningen. Förslaget ansågs därför vara för tidigt väckt.

Svenska sparbanksföreningen förordade att de lokala sparbankerna skulle få hand om förvaltningen av de statliga egnahemslånen. HSB:s Riksförbund och Svenska Riksbyggen hade inte något emot att låneförvaltningen fördes över på riksbanken under förutsättning att tillräckliga garantier skapades för att de bostadspolitiska synpunkterna beaktades i låneförvaltningen.

6.3.2 *Riksbankens förutsättningar att ta över förvaltningen av bostadslånen*

Vi har haft kontakt med företrädare för den av fullmäktige i riksbanken tillsatta utredning som har att se över organisationen för riksbankens avdelningskontor. Nämnda utredning har därvid anfört att det finns starka skäl för att riksbankens avdelningskontor tillförs ytterligare arbetsuppgifter och har uttalat uppfattningen att förvaltningen av bostadslån utgör en lämplig sådan uppgift. Med anledning av våra kontakter med nämnda utredning har riksbanksfullmäktige i skrivelse till byggadministrationsutredningen (skrivelse 1976-03-04) anfört att riksbanken är beredd att överta bostadslåneförvaltningen utan ersättning samt göra de investeringar som behövs för att lokalmässigt föra samman bostadslåneförvaltningen och riksbankens nuvarande verksamhet.

Riksbanken har avdelningskontor i varje län. Kontorens uppgift är i huvudsak att svara för försörjningen av betalningsmedel. Verksamheten vid kontoren innefattar också lånerörelse avseende ett antal låneformer.

Riksbankens avdelningskontor är med ett undantag – Skövde i Skaraborgs län – lokaliserade till residensstäderna. Förutom en direktör finns vid varje kontor personal skolad dels för bankmässiga uppgifter i allmänhet, dels för sedelhantering.

Under senare år har viss förändring av arbetsuppgifterna inom kontoren ägt rum. Detta har inneburit att lånerörelsen minskat och sedelhanteringen fått alltmer ökad omfattning. Kontorens personalsammansättning har i görligaste mån anpassats härtill. Dock måste – av bl a säkerhetsskäl och gällande kassavårdskrav – ett visst antal handläggare i bankkarriären finnas på varje kontor. Denna personal har inte alltid kvalificerade arbetsuppgifter motsvarande deras kompetens och erfarenhet. Tillskott av kvalificerade arbetsuppgifter har därför under ett flertal år utgjort ett välmotiverat önskemål för avdelningskontoren.

Bristen på balans mellan erforderlig personaluppsättning och befintliga arbetsuppgifter vid riksbankens avdelningskontor har vid flera tillfällen uppmärksammats av riksdagen i samband med att riksbankens kontorsorganisation utretts.

Lånerörelsen inom riksbanken omfattar såväl inlåning som utlåning. Utlåningen omfattar dels aktiva låneformer, dels låneformer under avveckling. Den aktiva låneverksamheten omfattar bl a avbetalningslån, hypotekslån och bosättningslån. För dessa låneformer gäller att nya lån beviljas parallellt med att utelöpande lån förvaltas. Riksbankens arbetsuppgifter omfattar hela handläggningen alltifrån behandling av låneansökan och beviljande av lån samt beviljade medel till avisering, ränte- och amorteringsbehandling, han-

tering av ställda säkerheter samt förekommande avskrivning och eventuell lagsökning. Nyss nämnda låneformer är helt dominerande. För dessa tre låneformer finns ADB-rutiner för avisering, ränte- och amorteringsberäkningar m m. I enlighet med förslag i betänkandet "Bättre bosättning för fler" (SOU 1975:5) har regeringen i 1976 års budgetproposition föreslagit att riksbanken även i framtiden skall ha hand om förvaltningen av bosättningslån. Riksdagen har godtagit förslaget (SoU 1975/76:30, rskr 1975/76:246).

De låneformer under avveckling som riksbanken handhar är bl a egnahemslån, stödlån och värnpliktslån. Ingen nyutlåning förekommer vad avser dessa låneformer. Riksbankens arbetsuppgifter med dessa lån omfattar därför endast låneförvalning och därtill hörande arbetsuppgifter. Beträffande egnahemslånen utgörs säkerheten av inteckningar, varför handläggning av dessa lån också innefattar relaxering, postponering och pantförskrivning.

6.3.3 *Olika möjligheter att organisatoriskt förankra låneförvaltningen*

Av det föregående framgår att beslut om lån och bidrag till bostadsändamål kan skiljas från förvaltning av bostadslån. Eftersom låneförvaltning av skäl som vi anfört inte lämpligen kan kommunaliseras är detta en förutsättning för våra förslag att föra över beslutanderätten i låne- och bidragsärenden till kommunerna. Vi har också konstaterat att låneförvaltningen i regel inte innehåller bostadspolitiska ställningstaganden i egentlig mening.

Vi har prövat tre olika möjligheter att organisatoriskt förankra låneförvaltningen. En möjlighet är att föra in låneförvaltningen i länsstyrelsen antingen på en särskild bostadsenhet under planeringsavdelningen eller på administrativa enheten. En andra möjlighet är att ha kvar fristående länsbostadsnämnder med uppgift att bl a svara för låneförvaltning. En tredje är att föra över ansvaret för låneförvaltning till riksbanksorganisationen. Vår prövning visar att alla tre lösningarna är möjliga att genomföra om man endast ser till frågan om låneförvaltningens organisation. Av skäl som framgår av det följande förordar vi att ansvaret för låneförvaltningen förs över till riksbanken.

Syftet med 1971 års länsstyrelsereform var bl a att stärka länsstyrelsens ställning som regionalt organ för samhällsplaneringen. Frågan om låneförvaltningen lämpligen kan knytas till länsstyrelsen bör avgöras utifrån bedömningen om en sådan anknytning är organisatoriskt och funktionellt motiverad. Låneförvaltning har mycket ringa samband med länsstyrelsens övriga verksamhet. Företrädare för länsstyrelserna har anfört att låneförvaltning närmast är att betrakta som en främmande uppgift i länsstyrelsens nuvarande verksamhet. Utvecklingen går snarast i riktning mot att renodla länsstyrelsens ställning som organ för den regionala samhällsplaneringen. Nämnas kan vidare att länsstyrelsen tidigare förvaltade lån för samlingslokaler. Dessa förvaltas numera av länsbostadsnämnderna. Mot denna bakgrund är det olämpligt att föra in låneförvaltningen i länsstyrelsen.

I kapitel 9 visar vi att det finns starka samband mellan vissa uppgifter som länsbostadsnämnden i dag har ansvaret för och de uppgifter som ankommer på länsstyrelsen. Av i princip samma skäl som föranleder oss att föreslå en sammanläggning av bostadsstyrelsen och statens planverk till

en gemensam organisation bör dessa organs motsvarighet på regional nivå föras samman i en organisation. Detta föreslår vi i kapitel 10 samtidigt som vi redovisar skälen till att föra in delar av länsbostadsnämndernas verksamhet i länsstyrelsen.

När vi således förordar dels att beslutanderätten i flertalet låne- och bidragsärenden förs över till kommunerna, dels att de delar av länsbostadsnämndernas verksamhet som har samband med samhällsplanering samt bostadspolitisk information förs till en bostadsenhet i länsstyrelsen, återstår frågan vem som skall svara för låneförvaltningen samt besvär över kommunernas beslut i låne- och bidragsärenden. Beslut i besvärsärenden innefattar ställningstaganden som bör avgöras av förtroendemän. Vi anser emellertid inte att man bör ha kvar fristående länstbostadsnämnder med förtroendemannastyrelse endast för låneförvaltning, besvärsärenden och det relativt ringa antal låneärenden som föreslås bli kvar på regional beslutsnivå. Länsstyrelsen handlägger i dag besvär över kommunala beslut. Mot bakgrund av att länsstyrelsen tillförs bostadspolitisk expertis bör länsstyrelsen även kunna handlägga besvär över kommunernas beslut i låne- och bidragsärenden. För att garantera att besvärsärendena avgörs av förtroendemän och för att förhindra att handläggningstiderna förlängs föreslår vi i kapitel 10 att en bostadspolitisk delegation inrättas i länsstyrelsen.

Beträffande låneförvaltningen anser vi utifrån de förutsättningar som följer av tidigare ställningstaganden att en överföring till riksbanksorganisationen är att föredra framför de andra alternativen. Riksbanken har en utbyggd organisation i varje län med kunskap och lång erfarenhet av låneförvaltning. Förslaget innebär att förvaltningen av flera former av statlig kreditgivning förs samman i en organisation. På sikt bör detta ge utrymme för vissa rationaliseringar. Samhällsekonomiskt bör det innebära en fördel att utnyttja riksbankens avdelningskontor för uppgifter inom låneförvaltningen med hänsyn till behovet av att vidga avdelningskontorens arbetsuppgifter.

I det föregående har vi pekat på att man i låneförvaltningen i vissa fall måste ta ställning till bostadslån m m med utgångspunkt i sociala överväganden. En fördel med att föra över låneförvaltningen till riksbanken är att denna organisation till skillnad från andra banker kan ta sociala hänsyn. Riksbanken har redan i dag ansvar för viss sådan samhällelig kreditgivning och låneförvaltning som på grund av sin sociala stödkaraktär endast kan förankras i ett samhällsorgan där inte enbart renodlade bankmässiga avgöranden får fälla utslaget. Vi förutsätter att den praxis som utbildats hos länsbostadsnämnderna vid handhavandet av de statliga bostadslånen kommer att tillämpas även sedan förvaltningen förts över till riksbanken.

För kommuner, allmänhet, byggherrar och byggnadsentreprenörer innebär det i princip inte någon skillnad att ta kontakt med länsstyrelsen, en fristående länsbostadsnämnd eller riksbankens regionala kontor. Under alla förhållanden måste de hålla kontakt med ett regionalt organ i frågor som rör låneförvaltning. Det bör dock betonas att allmänheten i första hand skall vända sig till kommunen i frågor om lån och bidrag för bostadsändamål.

Gränsdragningen mellan långivning och låneförvaltning som vi redogjort för i det föregående bör även gälla vid fullföljd av talan. Alla besvär över beslut i låneförvaltningsärenden skall således anföras i riksbanksorganisationen. I låneförvaltningsärenden som innefattar bostadspolitiska bedöm-

ningar skall riksbanken ha skyldighet att höra bostadsverket.

Den som är missnöjd med avgörande som riksbankens avdelningskontor fattat i en förvaltningsfråga skall besvära sig häröver hos den till direktionen i riksbanken knutna lånedelegationen och i sista hand hos riksbanksfullmäktige.

6.3.4 *Konsekvenser för riksbanken*

Enligt företrädare för utredningen om organisationen av riksbankens avdelningskontor innebär en överföring av förvaltningen av bostadslån till riksbanken ett önskvärt tillskott av arbetsuppgifter vid såväl huvudkontoret – som samtidigt utgör avdelningskontor för Stockholms län – som avdelningskontoren. Den låneverksamhet som berörs utgör de lån och förskott som betalats ut från av bostadsstyrelsen förvaltade fonder. Därtill kommer utbetalning av bidrag inom ramen för bostadsstyrelsens verksamhetsområde med undantag för statliga bostadstillägg och statsbidrag till bostadstillägg. De utelöpande lånens fördelning på län framgår av tabell 6.1. Som jämförelse redovisas också i tabellen antalet utestående lån i riksbanken 1975-12-31.

Tabell 6.1 Antal lån utlämnade från fonder som förvaltas av bostadsstyrelsen 1975-12-31 respektive lån i riksbanken 1975-12-31.

Län	Bostadslån m m	Lån i riksbanken
Stockholms	58 583	11 171
Uppsala	14 288	4 488
Södermanlands	15 239	2 044
Östergötlands	21 119	3 014
Jönköpings	26 347	2 290
Kronobergs	18 969	2 125
Kalmar	23 012	1 784
Gotlands	5 836	632
Blekinge	14 798	1 348
Kristianstads	25 624	1 972
Malmöhus	42 568	5 959
Hallands	17 251	1 603
Göteborgs och Bohus	29 515	5 119
Älvsborgs	29 179	2 223
Skaraborgs	16 683	1 713
Värmlands	25 111	2 382
Örebro	19 281	3 151
Västmanlands	18 400	1 937
Kopparbergs	28 256	2 549
Gävleborgs	21 958	2 640
Västernorrlands	32 120	2 601
Jämtlands	15 342	3 053
Västerbottens	30 213	2 698
Norrbottens	34 441	2 939
Hela landet	584 133	71 435

Vi har redan anfört att de uppgifter inom låneförvaltningen som tas över av riksbanken i princip bör omfatta hela den låneförvaltande verksamheten. Bostadsstyrelsens uppgifter inom låneförvaltningen, nämligen avisering av räntor och amorteringar samt utbetalning av lån, ADB-behandling och ombudsmannauppgifter bör således också föras över till riksbanken. De organisatoriska konsekvenserna av detta redovisar vi i kapitel 10.

Riksbankens kontor behöver en betydande personalförstärkning för att handha den utökade låneförvaltningen. För att tillgodose detta behov och för att trygga sysselsättningen för den personal som för närvarande handhar låneförvaltningen vid länsbostadsnämnderna bör berörd personal garanteras likvärdig anställning i riksbanken vid dess avdelningskontor. Enligt uppgift från företrädare för länsbostadsnämnderna uppgår den berörda personalen till ungefär 270 personer. Detta styrks också av uppgifter från en tidsstudie som gjordes våren 1975. Om all personal som i dag arbetar med låneförvaltning på länsbostadsnämnderna går över till riksbanken innebär detta ett tillskott på 7–21 personer per avdelningskontor. Därutöver bör de personer – ett 20-tal tjänstemän – som i dag centralt hos bostadsstyrelsen svarar för avisering och utbetalning av lån, ADB-behandling och ombudsmannauppgifter erbjudas likvärdig anställning vid riksbankens huvudkontor. Som jämförelse kan nämnas att för handläggning av riksbankens utlåningsrörelse behövs i dag ca 100 personer, tillhörande personalkategorin bankpersonal och bankexpeditörer.

Vi förutsätter att huvuddelen av dem som i dag arbetar med låneförvaltning hos länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen fortsätter med dessa arbetsuppgifter inom riksbanken. Detta är en av de viktigaste förutsättningarna för ett smidigt genomförande av vårt förslag. Personalen från länsbostadsnämnderna kommer i de flesta län att utgöra ungefär hälften av personalen vid riksbankens avdelningskontor. I den förut nämnda skrivelsen från fullmäktige i riksbanken förutsättes att här angiven personal övergår till riksbanken med oförändrade löne- och anställningsförmåner.

Genom att de tjänstemän som handhar låneförvaltningen i länsbostadsnämnderna erbjuds likvärdig anställning i riksbanken skapas förutsättningar för att den kompetens på detta område som i dag finns hos länsbostadsnämnderna förs över till riksbanken. Detta underlättar i första hand kommunernas men även organisationernas och allmänhetens kontakter med den låneförvaltande myndigheten.

Förslaget att föra över förvaltningen av bostadslånen till riksbanken innebär att kvalificerade arbetsuppgifter tillförs avdelningskontoren i sådan utsträckning att kontorens nuvarande personal i bankkarriären på sikt får fullgod sysselsättning. Personalen från den bostadspolitiska organisationen har lång erfarenhet av låneförvaltning och har utvecklat ett kunnande som hela den låneförvaltande verksamheten bör kunna dra nytta av. Inte minst gäller det användning av ADB för låneförvaltning och avisering. Samordningen innebär också att arbetsbelastningen blir jämnare. Dessa förhållanden bör på sikt leda till förbättrad effektivitet i hela låneförvaltningen. Dessutom underlättas personalplaneringen vid de mindre kontoren i tider av semestrar, sjukdom etc.

Enligt företrädare för utredningen om organisationen av riksbankens avdelningskontor leder en överföring av förvaltningen av bostadslånen således

till ett flertal positiva konsekvenser för riksbanken. En dylik förändring av arbetsförhållandena vid avdelningskontoren kan dock medföra vissa problem åtminstone övergångsvis. Det är uppenbart att redan det stora antalet bostadslån skapar svårigheter vid själva övertagandet. Man bör också räkna med initialsvårigheter, då olika personalkategorier skall samtränas, lära sig nya regler och i viss utsträckning nya rutiner. Dessa svårigheter bör dock inte överdrivas. Nuvarande kontorslokaler och valvsutrymmen är vid de flesta avdelningskontoren inte tillräckliga för att dels kunna ge arbetsplats åt till 21 nya tjänstemän, dels kunna inrymma det stora antal värdehandlingar som utgör säkerhet för dessa lån. Lokalfrågan torde dock övergångsvis kunna lösas genom temporär förhyrning av lämpliga lokaler.

I två län är länsbostadsnämnden och riksbankens avdelningskontor belägna i olika orter. I Älvsborgs län är länsbostadsnämnden stationerad i Borås och riksbankens avdelningskontor i Vänersborg. I Skaraborgs län finns länsbostadsnämnden i Skara och riksbankens avdelningskontor i Skövde. Detta innebär speciella problem för personalen.

Avståndet mellan Vänersborg och Borås är för stort för att en daglig pendling mellan dessa orter skall vara möjlig. Med tanke på att sysselsättningsläget i Borås är besvärligt kan det enligt vår mening vara lämpligare att flytta riksbankens avdelningskontor till Borås än att flytta låneförvaltningen till Vänersborg. Den negativa sysselsättningseffekten härav blir marginell i Vänersborg, medan för Borås del en klar fördel kan noteras framför allt genom att sysselsättningen inom offentlig förvaltning inte försvagas. Skulle det med hänsyn till riksbankens arbete med sedelförsörjningen visa sig ogörligt att avveckla kontoret i Vänersborg bör en organisation på båda platserna övervägas.

Vi förutsätter att problem i samband med omlokaliseringen löses på likartat sätt som skett vid utlokaliseringen av statliga myndigheter från Stockholmsområdet.

Mellan Skara och Skövde är kommunikationerna goda och avståndet endast ca 2 1/2 mil. Pendlingen mellan dessa båda orter är omfattande. Någon omlokalisering synes bl a därför inte finnas anledning att aktualisera i detta fall.

7 Ändrad uppgiftsfördelning inom plan- och byggnadsväsendet

7.1 Fortsatt arbete med en ny byggnadslagstiftning

Ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun vad avser plan- och byggnadsväsendet har senast behandlats av bygglagutredningen. I kapitel 3 redogjorde vi för huvudtankarna i utredningens förslag.

Vi har tagit del av remissyttrandena över utredningens betänkande i de delar som rör uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Remissinstanserna är övervägande positiva till bygglagutredningens utgångspunkt att ett av huvudsyftena med en ny lagstiftning bör vara att öka det kommunala inflytandet. Flertalet kommunala remissinstanser är emellertid kritiska till bygglagutredningens konkreta förslag i dessa delar. I huvudsak går kritiken ut på att kommunernas avgörande ansvar för plan- och byggnadsväsendet inte klart framgått av utredningens förslag. Ett stort antal remissinstanser gör gällande att utredningens förslag, tvärtemot det uttalade målet att ge kommunerna huvudansvaret för planläggningen, skulle leda till en stark statlig styrning. Man anför vidare att utredningen i alltför hög grad diskuterat hur olika statliga intressen skall kunna tillgodoses i den kommunala planeringen.

Bl a på grund av remissutfallet har bygglagutredningens betänkande inte ännu lett till att regeringen förelagt riksdagen något förslag i ämnet. Med bibehållande av vissa grundtankar i utredningens förslag och med ledning av bl a remissyttrandena överarbetas och kompletteras f n utredningens betänkande inom bostadsdepartementet. I arbetet medverkar en referensgrupp bestående av de förutvarande ledamöterna i bygglagutredningen.

Enligt vad bostadsministern har tillkännagett tar arbetet inom departementet bl a sikte på att åstadkomma en ändamålsenlig rollfördelning mellan stat och kommun i planläggningsprocessen. Vidare ägnas uppmärksamhet åt en rad olika genomförandeproblem. Tillvaratagandet av ett vidgat medborgarinflytande i planläggningen är ett av målen för översynen. Tyngdpunkten i departementets arbete ligger på utarbetande av ett nytt plansystem. Ett förslag i ämnet kan väntas bli framlagt hösten 1976 i form av en departementspromemoria. Parallellt med detta arbete utreder en sakkunnig, biträdd av experter, vissa frågor om kommunernas möjligheter att vid plangenomförandet finansiera vissa allmänna investeringar genom avgifter o d.

Med hänsyn till det pågående arbetets omfattning och problemens svårighetsgrad är det uppenbart att en genomgripande reform av byggnadslagstiftningen kommer att ta ytterligare tid i anspråk. Vissa särskilt angelägna reformönskemål har emellertid tillgodosetts genom dellösningar, t ex i fråga om påföljder vid olovligt byggande.

Vi anser oss inte böra föregripa det arbete med översyn av hela byggnadslagstiftningen som nu pågår inom bostadsdepartementet. Av denna anledning har vi inte utarbetat detaljerade förslag till uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom plan- och byggnadsväsendet. Däremot har vi ansett det lämpligt att utifrån våra allmänna utgångspunkter för ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan anlägga vissa principiella synpunkter på ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun inom nyss nämnda verksamhetsområden.

7.2 Principer för arbetsfördelningen stat – kommun

7.2.1 *Fysisk planering*

Fysisk planering innefattar en samordning av olika intressen – företrädda av kommunala, statliga och enskilda huvudmän – vad gäller utnyttjandet av markresurserna. Att samhälleliga organ ska ha ansvaret för samordningen är i vårt land självklart. Hur ansvaret skall fördelas mellan kommunerna och staten kan däremot diskuteras.

Av erfarenhet vet vi att det normala vid planläggning är att statliga och kommunala intressen sammanfaller eller att de utan större svårigheter kan förenas. Det är också vanligt att enskildheterna i kommunernas planer inte berör statliga intressen. Ibland kommer emellertid statliga och kommunala synpunkter i beröring med varandra över ett brett register inom planläggningens ram. Det är därvid en grundläggande uppgift för lagstiftningen att anvisa former för den dialog som skall föras mellan stat och kommun. Likaså måste det framgå av lagstiftningen hur en avstämning mellan nämnda intressen skall gå till när de statliga och kommunala synpunkterna inte kan förenas.

Vi anser att det är särskilt viktigt att beslut i planfrågor fattas så nära medborgarna som det är möjligt. Därigenom skapas de bästa möjligheterna att förankra beslut om miljöutformningen hos de människor som är närmast berörda. Vi anser vidare att det är önskvärt att i särskilt hög grad beakta lokala synpunkter, erfarenheter och förutsättningar vid beslut som rör miljöfrågor. Ansvaret för planväsendet bör därför i princip helt åvila kommunerna.

Utan rätt för kommunerna att själva i princip få bestämma hur marken skall utnyttjas är innehållet i den kommunala självstyrelsen kraftigt beskuret. Enligt vår mening är den väsentligaste beståndsdelen i den lokala självstyrelsen rätten för kommunerna att få utforma miljön i den egna bygden. Det avgörande inflytandet över planeringen av kommunernas yta bör därför ligga hos kommunerna och deras invånare som har att ta ansvaret för planläggningens konsekvenser.

Beslut i planfrågor innebär nästan alltid lämplighetsavvägningar. I kom-

munerna fattas sådana beslut av förtroendemän under politiskt ansvar. Vi anser att det är en viktig demokratisk princip att lokalt träffade politiska beslut med uteslutande lokal räckvidd inte får överprövas vad gäller beslutens lämplighet. I dag sker en fastställelseprövning vid länsstyrelserna nästan uteslutande av tjänstemän. Prövningen innefattar även lämplighetsavvägningar. Den maktutövning över kommunerna som fastställelseprövningen innebär motsvaras inte av ett statligt ansvar för planernas praktiska och ekonomiska konsekvenser. Principen att kommunerna skall ha det fulla politiska ansvaret i planfrågor låter sig enligt vår mening svårligen förena med en generell statlig fastställelseprövning av fysiska planer.

Vid såväl planutformning som bebyggelse kan det finnas skäl för staten att ställa upp generellt giltiga minimikrav på bl a säkerhet och hygien. Vi anser också att det är ett statligt intresse att genom föreskrifter om viss minimistandard tillgodose minoritetsgruppers intressen. Det kan t ex gälla skydd för de handikappade. Staten bör också ha möjlighet att ställa upp egenskapskrav i syfte att säkerställa att vissa sociala mål uppnås i den fysiska planeringen. Det ligger emellertid i sakens natur att kraven inte får ges sådan omfattning att de urholkar det kommunala inflytandet på och ansvaret för planläggning och bebyggelse.

I den fysiska riksplaneringen definieras vissa riksintressen som måste säkerställas via den kommunala planeringen. Det gäller bl a skydd av områden som har större intresse från natur- eller kulturvårdssynpunkt. Av erfarenhet från det hittillsvarande arbetet med den fysiska riksplaneringen vet vi att det i normalfallet råder överensstämmelse mellan kommunernas egna intentioner med markanvändningen och riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. När så är fallet är det tillräckligt att staten genom länsstyrelserna anger synpunkter på hur hänsyn till skilda riksintressen bör tas i det kommunala planeringsarbetet. Regeringen har hittills endast i ett fall funnit anledning att med hänvisning till riksdagsbeslutet om hushållning med mark och vatten föreskriva hur ett visst område skall behandlas i den kommunala planeringen. Sådan möjlighet måste finnas kvar också i framtiden. Det måste också skapas särskilda möjligheter att i lämpliga former föreskriva planers innehåll när planerna berör flera kommuner och dessa är inbördes oense om lösningarna.

I vilka former riksintressena skall säkerställas vid kommunal planering torde komma att behandlas i den pågående översynen i bostadsdepartementet. Detsamma gäller på vad sätt mellankommunala konflikter bör lösas.

Vi har redan anfört att vi anser att det är principiellt felaktigt att överordnade statliga myndigheter skall överpröva politiska beslut i kommunerna som är av endast lokal räckvidd. Lämplighetsavgöranden skall fullt ut överlåtas på dem som har det närmaste ansvaret för kommunen, dvs fullmäktige. Det är sedan väljarnas sak att betygsätta besluten.

Enskilda sakägare som anser sin rätt kränkt genom ett kommunalt markanvändningsbeslut bör kunna påkalla överprövning av beslutet.

Bygglagutredningen behandlade frågan om medborgarinflytande på planeringen från principiella synpunkter. Utredningen förordade åtgärder för att förbättra informationen och underlätta en allmän debatt i planfrågor. Utredningen framhöll särskilt vikten av att medborgarinflytandet får göra sig gällande i ett tidigt skede i planeringsprocessen, dvs i första hand i

den översiktliga planeringen. Utredningen föreslog att inte endast fastighetsägare utan även nyttjanderättshavare skall underrättas skriftligen om utställning av planförslag. Utredningens uppfattning om värdet av ett vidgat medborgarinflytande delades i huvudsak av remissinstanserna. Meningarna var dock delade om sättet att åstadkomma detta.

Vi är medvetna om att ökat deltagande från allmänheten i planfrågor kan medföra ökade kostnader och kanske också försening av planarbetet. Vi anser emellertid att vinsterna för den kommunala demokratin är så betydelsefulla att en ny lagstiftning bör ge ett klart utrymme för ett ökat medborgarinflytande i den fysiska planeringen.

När det gäller att pröva om kommunerna i sina beslut följt gällande lag och de föreskrifter i övrigt som statsmakterna utfärdat kan detta ske enligt i huvudsak samma grunder som gäller för kommunalbesvär. Också enskilda som anser sin rätt kränkt genom kommunala markanvändningsbeslut bör som nyss nämnts kunna få sin sak prövad i överordnad instans.

7.2.2 *Byggnadsväsen*

Enligt bygglagutredningens förslag bör plan- och byggnadslagstiftningen delas upp på två lagar, en markanvändningslag och en byggnadslag. Bestämmelser som rör enskilda byggnader skall enligt förslaget i princip samlas i byggnadslagen, medan bestämmelser om byggnadernas förhållande till sin omgivning skall tas in i markanvändningslagen.

En viktig beståndsdel i byggnadslagen blir enligt förslaget bestämmelser om byggnads egenskaper. Av stor betydelse är också utredningens förslag om mer långtgående bestämmelser om underjordsbyggande och byggnadsunderhåll.

Vi har här inte anledning att ta upp frågan om den lagtekniska lösning som bygglagutredningen föreslagit men vill stryka under vad utredningen anfört om att frågor som rör underhåll av det befintliga byggnadsbeståndet torde bli allt viktigare i framtiden. Även remissinstanserna har i stor utsträckning förklarat sig dela denna uppfattning. Mer långtgående samhällskrav på byggnadsunderhåll förutsätter en utvidgad tillsyn från samhällsorganen. I likhet med vad som gäller nuvarande tillsyn över byggandet hör en ökad tillsyn över byggnadsunderhållet framför allt hemma i den kommunala verksamheten. Samma är förhållandet med den tillsyn som är förenad med en mer ingående reglering av underjordsbyggandet.

Samtidigt är det uppenbart att staten måste bistå kommunerna i deras verksamhet på byggnadsväsendets område. Liksom vad gäller andra delar av samhällsförvaltningen för vilka kommunerna har ansvaret bör statens roll i första hand vara att svara för information, råd och vägledning. Denna uppgift bör enligt vår mening tillmätas stor vikt i såväl den centrala byggmyndighetens som i länsstyrelsernas verksamhet. För länsstyrelsernas vidkommande krävs för detta syfte en förstärkning av den byggnadstekniska sakkunskapen. Denna fråga behandlar vi närmare i kapitel 10 där vi föreslår att länsstyrelserna tillförs byggnadsteknisk expertis med rådgivande uppgifter.

7.3 Allmänna riktlinjer för det fortsatta arbetet med en ny lagstiftning

Mot bakgrund av vad vi här anfört samt med hänvisning till de allmänna principer för uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som vi redogjort för i kapitel 2 anser vi sammanfattningsvis att bl a följande principer bör vara vägledande för att bestämma statens och kommunernas uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet.

- Kommunerna bör ha ett avgörande inflytande i plan- och byggnadsfrågor av enbart lokal räckvidd.
- Staten bör genom generella föreskrifter kunna verka för att vissa minimikrav uppfylls i planering och byggande.
- Staten bör kunna ställa upp krav som skall uppfyllas i den kommunala planeringen när så behövs för att tillgodose ett riksintresse.
- Ett kommunalt markanvändningsbeslut bör kunna undanröjas om det strider mot gällande föreskrifter eller kränker enskild rätt.

8 Ny roll för den statliga organisationen inom bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen

8.1 Förändringar i arbetsuppgifter kräver organisatorisk anpassning

Våra förslag i det föregående att kommunerna skall få väsentligt ökade befogenheter på det bostadspolitiska området och inom plan- och byggnadsväsendet ställer nya krav på den statliga organisationen på såväl central som regional nivå. I stället för att i efterhand granska kommunala beslut bör staten företrädesvis på ett tidigt skede i byggprocessen bistå kommuner och andra intressenter med råd, service och information. Erfarenheter från bl a kommunernas arbete med den fysiska riksplaneringen visar att detta är ett verksamt sätt att göra kommunerna medvetna om statliga synpunkter.

För att kommunerna skall beakta statliga synpunkter fordras att de statliga organen informerar aktivare och mera medvetet än nu vanligtvis sker. Våra förslag att kommunerna själva skall besluta i låne- och bidragsärenden samt fatta slutgiltiga beslut i planfrågor innebär att de regionala organen avlastas arbetsuppgifter. Detta skapar utrymme för ökade informationsinsatser från dessa organs sida, dels gentemot kommuner och organisationer, dels gentemot den centrala nivån i form av erfarenhetsåterföring.

En förskjutning av tyngdpunkten i den statliga verksamheten mot information, råd och service är också motiverad av de förändringar som ägt rum på bostadsmarknaden. När den nuvarande bostadspolitiska organisationen bildades var de mest framträdande problemen bostadsbrist, trångboddhet, låg standard och tendenser till knapphetsbetingade hyresstegringar. De bostadspolitiska medel som skapades för att komma till rätta med dessa brister var anpassade till denna problembild som f ö kännetecknat större delen av efterkrigstiden.

I dag är de kvantitativa bristerna på bostadsmarknaden till väsentlig del undanröjda. Kvalitativa brister i bostadsområdena har i stället kommit i förgrunden. Krav på åtgärder för att förbättra boendemiljön reses allt oftare. Bostadsproduktionen har undergått stora förändringar. Lägenhetsproduktionen har minskat samtidigt som andelen småhus ökat betydligt. Även framdeles får man räkna med större eller mindre förändringar i bostadsbyggandets volym och inriktning.

Situationen i dag kännetecknas alltså av delvis andra problem än tidigare. Den statliga organisationen bör anpassas härtill. Allmänt sett finns det en

risk i all administration att verksamheten så småningom anpassas till organisationens krav. Det är därför viktigt att se till att organisationen i stället anpassas till de krav verksamheten ställer.

Är målet i första hand att bygga ett visst antal lägenheter är det relativt enkelt att organisera arbetet efter detaljerade regler som utformas centralt. Information och rådgivning kan emellertid inte på samma sätt regleras i detalj. Sålunda kan t ex en ökad satsning på bättre boendemiljö, där man vill ta hänsyn till de boendes krav och önskemål inte regleras genom centralt utformade bestämmelser. Det står i motsats till själva kravet på större utrymme för synpunkter från dem som berörs av åtgärderna. Önskemålet om ökad variation och innovationer i dessa och andra avseenden går heller inte att förena med en detaljreglering.

Det finns således flera skäl till att de statliga myndigheterna för plan- och bostadspolitik bör bli aktivare i sin informations- och rådgivningsverksamhet. De bör därför söka sig fram till en ny roll som bättre svarar mot de problem som är aktuella i dag. I det följande lämnar vi exempel på tyngdpunktsförskjutningar i de statliga organens arbetsuppgifter. De organisatoriska konsekvenserna av dessa förändringar redovisar vi i kapitel 10.

8.2 Information till de boende

En viktig uppgift i framtiden är att på olika sätt stärka de boendes ställning. Ett medel är därvid ökad information från de statliga organen.

Frågan om information rymmer viktiga demokratiska aspekter. Många människor känner inte till sina rättigheter och skyldigheter. Många vet inte heller hur de skall gå till väga för att göra sin rätt gällande. De människor som har störst behov av samhällets service har ofta de sämsta förutsättningarna att ta emot och utnyttja information. Det är därför angeläget att informationen till de boende presenteras i lättillgänglig och vardaglig form. Information är också av grundläggande betydelse för medborgarnas möjligheter att nå insyn och inflytande. Skall medborgarna kunna politiskt kontrollera en samhällsverksamhet måste de vara informerade om den. Syftet med informationen till de boende är således att ge de boende förutsättningar att överblicka, bedöma och påverka sitt boende.

8.2.1 *Att informera i boendefrågor är inte enbart en uppgift för samhällsorgan*

Samhällsorgan är inte de enda som informerar i boendefrågor. Bostadskooperationen, SABO, hyresgäströrelsen, sparbankerna och andra kreditinstitut har också sådana uppgifter. Byggherrar och byggnadsentreprenörer bidrar genom marknadsföring av olika produkter på sitt sätt till information om boendet. Dessutom har naturligtvis de politiska partierna viktiga uppgifter när det gäller att informera allmänheten.

På det bostadspolitiska området har t ex den bostadskooperativa rörelsen stor betydelse. Den har under många decennier utformat sin verksamhet från bostadssociala utgångspunkter och lämnat konsumentinriktad information. Dessa uppgifter har naturligtvis rörelsen kvar. En ökad satsning

på information i boendefrågor från stat och kommun kan inte och får inte ersätta dessa insatser utan bör ses som en komplettering.

Folkrörelsernas möjligheter att informera i samhällsfrågor har diskuterats under den senaste tiden. Detta har skett mot bakgrund av de svårigheter myndigheterna ofta har att nå ut till allmänheten med sin information. Enligt mångas bedömning kan folkrörelserna spela en betydligt aktivare roll när det gäller att sprida samhällsinformation. På det bostadspolitiska området gäller detta i första hand bostadskooperationen, hyresgäströrelsen och olika studieförbund. Det är därvid självklart att folkrörelserna utformar och bearbetar informationsmaterialet utifrån sina egna värderingar och förutsättningar. Samhällsorgan som besitter god kunskap inom sina verksamhetsområden och har tillgång till viktig information bör ha till uppgift att genom olika åtgärder underlätta folkrörelsernas arbete. Folkrörelserna kan även förmedla krav och synpunkter från medborgarna till de statliga organen.

Vissa kreditinstitut har börjat bredda sin verksamhet avseende bostäder. Man kan skönja en utveckling hos t ex sparbanksrörelsen som innebär en utökad serviceroll gentemot allmänheten i sådana frågor. Denna service riktar sig i huvudsak till småhusägare.

Allmänheten behöver information för att ta ställning till kostnader och kvaliteter hos olika bostadsalternativ. I dag marknadsför byggherrar och producenter sina produkter på ett mycket aktivt sätt. Denna information kan vara av värde för konsumenterna samtidigt som den utgår från andra målsättningar än att primärt gagna bostadskonsumenten. Parallellt med denna marknadsföring av bostäder behövs därför konsumentupplysning genom samhällets försorg. Vi vill peka på att riksdagen uttalat att det är av vital betydelse för bostadsförsörjningen att den bostadssökande allmänheten får en allsidig och saklig upplysning om bostadstillgång och boende.

8.2.2 *Kommunernas roll vad gäller information och service till de boende*

Vi har i det föregående slagit fast att bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen i princip är kommunala uppgifter. Det naturliga kontaktorganet för allmänheten i dessa frågor är därför kommunen. Kommunernas uppgifter i detta sammanhang har vi utvecklat närmare i kapitlen 5 och 7.

Företrädare för flertalet kommuner vi besökt med anledning av vårt utredningsarbete har framhållit att det är önskvärt att allmänheten kan vända sig till ett lokalt organ för att få information och service. Informationen kan då anpassas till de lokala förhållandena. Vanligtvis är det också enklare för allmänheten att nå kontakt med ett lokalt organ.

Vår syn på kommunen som det naturliga och nära kontaktorganet för allmänheten påverkar hur den statliga organisationen bör fungera i detta sammanhang. Den regionala organisationen skall dels vara en kanal för återföring av erfarenheter från lokal till central nivå, dels förmedla information från central till lokal nivå.

8.3 Statliga aktiviteter inom bostadspolitiken

I det följande skall vi peka på några områden som den statliga bostadspolitiska organisationen bör lägga ökad vikt vid i framtiden. Det gäller uppgifter som den till stora delar redan har ansvar för. Det är därför närmast fråga om en tyngdpunktsförskjutning i arbetsuppgifterna.

I våra direktiv anförs att den centrala bostadsmyndighetens verksamhet i ökad grad bör inriktas på åtgärder till stöd för bostadskonsumenter och beställare. I direktiven nämns ett flertal sådana uppgifter. Det gäller åtgärder som i första hand riktar sig till de boende som exempelvis åtgärder för att främja konsumentupplysning och varudeklaration av bostäder, att ge information och råd till småhusköpare, att informera om bostadstillägg samt att följa pågående försök att finna former för vidgad boendedemokrati. Det gäller också åtgärder som främst riktar sig till kommuner och beställare. Som exempel på detta nämns information och råd i upphandlingsfrågor och underlag för att utarbeta program och infordra anbud.

Vi har övervägt de åtgärder som nämns i våra direktiv och funnit att de regelmässigt förutsätter aktiv medverkan från regional nivå. I detta sammanhang vill vi också erinra om att kommunförbundet och dess länsavdelningar organiserar en omfattande utbildnings- och serviceverksamhet som riktar sig till kommunernas förtroendemän och tjänstemän. Ofta förekommer ett nära samarbete mellan de regionala statliga organen och kommunförbundets länsavdelningar i utbildnings- och informationsfrågor. Kommunförbundet och dess länsavdelningar fungerar därigenom som kanaler även för viss statlig information.

Vi anser att de kommunala samarbetsorganen har goda förutsättningar att också i framtiden svara för information till kommunerna. Ökade statliga insatser vad gäller information och service till kommunerna bör därför i princip utformas efter samråd med och där så är lämpligt kanaliseras genom kommunernas samarbetsorgan.

8.3.1 *Åtgärder som i första hand riktar sig till de boende*

Vi har redan konstaterat att de statliga organen har ett ansvar att informera medborgarna så att de känner till sina rättigheter och skyldigheter. Det gäller exempelvis *information om bostadsbidrag och andra former av bostadsstöd.* Information är särskilt viktig inom nämnda område där förutsättningarna för att erhålla lån och bidrag ofta förändras.

Det centrala bostadspolitiska organet har till uppgift att utforma den information som är allmängiltig. Det bör vidare ta initiativ till information som riktar sig till speciella boendegrupper. Det regionala organets uppgift är att sprida informationen vidare till bl a kommunala förtroendemän och tjänstemän. Det regionala organet har därvid möjlighet att uppmärksamma de speciella förhållanden som råder i länet.

I det här sammanhanget vill vi peka på att en mycket angelägen uppgift för det centrala verket är att *producera enkla och lättfattliga blanketter och anvisningar* för olika stödåtgärder. Vid de intervjuer vi gjort med företrädare för kommuner och olika intresseorganisationer har anförts generell kritik mot de blanketter och de anvisningar som finns i dag. Kritiken har gått

ut på att blanketter och anvisningar är svårtillgängliga, dåligt utformade och alltför detaljerade. Vi är medvetna om att blanketter och anvisningar till stor del bestäms av de detaljerade reglerna för lån och bidrag. Den bostadspolitiska myndigheten bör emellertid se över de blanketter och de anvisningar som den utfärdat. Syftet med denna översyn bör vara att åstadkomma förenklingar i blanketter och anvisningar. Detta bör kunna ske bl a genom att uppgifter som inte är nödvändiga rensas ut. Man bör även pröva att begränsa antalet blanketter och anvisningar genom att t ex bättre samordna olika uppgifter.

De boende behöver bättre underlag för att bedöma kostnader och kvaliteter hos olika bostadsalternativ. Ett medel för att nå detta är ökad *konsumentupplysning om bostäder*. Vi anser att konsumentupplysningen också bör inriktas på värdet av en god bostad och en god boendemiljö bl a som motvikt till den intensiva marknadsföringen av annan konsumtion.

I bostadsstyrelsen arbetar man sedan några år tillbaka med modeller för enhetlig redovisning av bostadsområden och bostäder. Bostadsstyrelsen har utarbetat en modell för redovisning av nyproducerade bostäder i flerfamiljshus – BOFAKTA. BOFAKTA-modellen har i stort sett mottagits positivt men den har hittills använts i liten utsträckning. Den har dock haft effekt genom att liknande modeller för marknadsföring av bostäder har börjat användas.

Det finns risk att den stora efterfrågan på småhus kan ställa många köpare i en svår situation i förhållande till husfabrikanter och byggherrar. Behovet att stärka köparens ställning är därför stort. För att åstadkomma detta behövs åtgärder på en rad olika områden.

I kapitel 12 föreslår vi en utökad byggnadskontroll av alla småhus som uppförs med statliga lån. Den s k småhusköpkommittén utreder bl a frågor som hänger samman med småhusköparens rättsliga ställning. I två län pågår försöksverksamhet med reklamation av nya småhus och reparationer i former som liknar allmänna reklamationsnämndens verksamhet. I det här sammanhanget vill vi endast peka på behovet av bättre *information till småhusköpare*. Informationen kan t ex gälla finansiering, upphandling och kontraktsfrågor.

I dag finns inte någon samlad information som på ett överskådligt och lättfattligt sätt belyser de olika problem som möter småhusköparen. Den information som finns ter sig svårtydd och splittrad för dem som inte är byggsakkunniga. Detta begränsar köparens möjligheter att tillgodose sina intressen.

Vid våra intervjuer med kommunala företrädare har vid flera tillfällen framhållits att det är önskvärt att kommunen informerar presumtiva småhusägare om vilka krav som ställs från skilda myndigheter och vilka risker som är förknippade med egnahemsägandet. Kommunen bör också upplysa om den service som kommunen kan ge. För dessa uppgifter behöver kommunerna få hjälp med underlag för informationen. Det bör vara en uppgift för den statliga organisationen att tillhandahålla sådant underlag.

Frågor som rör de boendes inflytande har under senare år kommit alltmer i förgrunden. I 1974 års bostadspolitiska proposition lade bostadsministern fram förslag om ökad boendedemokrati. Vissa av de föreslagna åtgärderna, som beslutades av riksdagen, gavs giltighet för hela landet medan andra

mer är att betrakta som försöksverksamhet. Den centrala bostadspolitiska myndigheten har som viktig uppgift att *främja försöken att utveckla former för en vidgad boendedemokrati.* Den bostadspolitiska organisationen bör verka pådrivande för att försök av större omfattning skall komma i gång. En uppgift för den centrala statliga organisationen är också att ställa samman erfarenheter av försöksverksamheten från olika delar av landet.

Det bör vara möjligt att ge de boende ett betydande mått av medbestämmande när det gäller service- och miljöfrågor i anknytning till det egna bostadsområdet. Exempel på detta är frågor som rör gårdsplantering och annan utsmyckning, utformningen av lekplatser och fritidslokaler, vissa trafikfrågor inom bostadsområdet samt hushållstvättens organisation. De boende bör även kunna få ett större inflytande på reparations- och underhållsfrågor.

Bestämmanderätt för de boende måste emellertid utövas inom ramen för den politiska demokratin. När det gäller att skapa god boendemiljö för alla och att förhindra att segregation uppstår mellan olika bostadsområden ligger ansvaret på kommunerna. Reformer till förmån för ökat inflytande från de boende får således ske inom de gränser som den kommunala planeringen drar upp.

8.3.2 *Åtgärder som i första hand riktar sig till kommuner och beställare*

Vi har redan anfört att de statliga organen har som viktig uppgift att ta fram informationsmaterial som kommunerna kan använda när de informerar allmänheten. Genom våra intervjuer har vi inhämtat att de s k Sfo-meddelanden som i dag ges ut av bostadsstyrelsen av många upplevs som alltför svårtillgängliga. Det bör vara en angelägen uppgift för den centrala bostadsmyndigheten att som komplement till nödvändig juridisk text informera om innehållet i bostadsfinansieringsförordningen och andra författningar på ett lättfattligt sätt med både kommentarer och exempel. Kommuner, byggherrar, byggföretag, intresseorganisationer liksom den lånesökande allmänheten har behov av sådan information.

Riksdagen har beslutat att konkurrensmomentet i bostadsbyggandet skall stärkas genom insatser för att stimulera anbudsupphandling i former som är effektiva från konkurrenssynpunkt. Affärsmässighet och objektiv prövning skall tillämpas vid upphandlingarna och ökad vikt läggas vid kostnadsprövningen.

Vid våra besök i kommunerna har man vid ett flertal tillfällen pekat på behov av hjälp med att *utforma program för anbudskonkurrens.* Den statliga bostadspolitiska organisationen – både centralt och regionalt – bör kunna stödja kommunerna i deras arbete med att skriva program. Detta kan ske genom att exempel och erfarenheter ställs samman och sprids. Den statliga bostadsmyndigheten kan också utveckla generella underlag för hur programskrivning kan gå till. Vidare bör den statliga organisationen kunna ge kommunerna råd och information i samband med prövningen av anbud.

En annan uppgift för den statliga bostadsmyndigheten bör vara att *informera kommuner och andra om planexempel och goda projekt.* Bostadsstyrelsen har bedrivit ett arbete med "mönsterplaner". Omfattningen av detta arbete har varit begränsat. I huvudsak har det skett i anslutning till arbetet

med nya bostadsnormer.

Vi anser att arbetet med "mönsterplaner" bör inriktas mindre på enhetliga lösningar och teoretiska modeller för planlösningar och mera på att ställa samman information om tillämpade goda planlösningar. Kompendier och exempelsamlingar som illustrerar goda planlösningar bör vara värdefullt informationsmaterial för såväl kommuner som beställare.

Bostadsstyrelsen har börjat dokumentera olika bostadsområden. År 1973 publicerades exempel på bostadsområden med låg och tät bebyggelse från senare år. F n genomför styrelsen en dokumentation av bostadsområden med flerfamiljshus på 2–4 våningar. Dessa exempel skall särskilt illustrera hur bostadskompletterande lokaler och service kan utformas. Syftet är också att visa hur utemiljön kan ordnas med hänsyn till lek- och fritidsaktiviteter. Sammanställningarna av erfarenheter bör kunna utvidgas till att även omfatta projektens kostnadskalkyler, uppgifter om vad projektet i verkligheten kom att kosta och en sammanställning av andra erfarenheter av intresse, exempelvis information om hur bostadsområdet fungerar ur social synvinkel.

Den bostadspolitiska myndigheten har till uppgift att *stödja experiment- och utvecklingsarbete inom bostadsbyggandet*. Hittills har experimentverksamheten haft liten omfattning. Budgetåret 1974/75 förekom endast fyra projekt om sammanlagt trettiotre småhus för vilka beviljades s k experimentkvot och/eller lån för merkostnad i samband med experiment. Experimenten rörde uteslutande försök med energibesparande åtgärder.

Vi anser att stimulans i form av experimentkvot inte är tillräckligt för att få till stånd ett önskvärt ökat experimenterande och utvecklingsarbete i bostadsbyggandet. En förutsättning för att en experimentverksamhet av någon omfattning skall komma igång är att det finns ett kommunalt intresse för sådan verksamhet. Den bostadspolitiska myndigheten bör mera aktivt än hittills verka för experimenterande bland kommuner och beställare. Den bör därför kunna ta initiativ till att experimentverksamhet kommer till stånd, aktivera det kommunala intresset samt på olika sätt underlätta genomförandet av sådana projekt.

Experiment medför risktagande och ofta – i varje fall övergångsvis – högre kostnader än normalt. Här kan staten behöva gå in med lån eller bidrag. Även statliga garantier för nytt lån sedan experimentet genomförts och till ändrad eller återställd konstruktion kan bli erforderliga. En möjlighet som bör prövas för att stimulera utvecklingsarbete är att tillåta högre överkostnader vid experimentbyggen.

I många fall torde den kommunala försiktigheten vad gäller experiment i bostadsbyggandet hänga samman med ovilja att ta ekonomiska risker. Staten bör därför avlasta kommunerna en skälig del av risktagandet och merkostnaden för experimenten.

En annan viktig uppgift i framtiden är att *främja utvecklingsprojekt inom serviceområdet*. Servicekommittén har beskrivit problemen med ansvaret för närmiljö och service i bostadsområden. Bostadsstyrelsen har fortsatt arbetet med att utveckla servicefunktioner inom bostadsområdena. För att främja utvecklingsprojekt inom serviceområdet inleddes år 1973 en inventering av s k integrerade skol- och boendeserviceanläggningar. Inventeringen avsåg att ge en bild av serviceanläggningarnas inriktning, omfattning och integrationsgrad.

För att motverka en konstaterad tendens till allt större anläggningar har en informationsskrift utarbetats i form av en exempelsamling. I denna betonas behovet av och möjligheten att ordna bostadskomplement i bostadens omedelbara närhet. Denna informationsskrift, som också innehåller villkoren för statliga bostadslån till bostadskompletterande lokaler, har distribuerats till länsbostadsnämnder, förmedlingsorgan, byggherrar, projektörer, skolmyndigheter m fl.

Bostadsstyrelsen har vidare inventerat lokalbyggandet i bostadsområdet. Inventeringen skall tillsammans med annat referensmaterial om standard, normer och planeringspraxis ligga till grund för en bedömning av försöksverksamheten med belåning av s k integrerade serviceanläggningar.

Det bör ankomma på det centrala bostadspolitiska organet att i samråd med andra verk och institutioner fortsätta att inventera och publicera idéprojekt för utformningen av bostadskompletterande lokaler. Därigenom stimuleras till nytänkande och utveckling. Det kan exempelvis gälla olika former för decentralisering av bostadskomplement och de boendes medverkan vid utformning och användning av bostadskompletterande lokaler och markutrymmen.

8.3.3 *Bedömningar av bostadsbyggandet m m*

Utvecklingen på bostadsområdet styrs av en mängd faktorer som hänger samman bl a med förändringar i befolkningens storlek och sammansättning, hushållsbildningen och den ekonomiska situationen i landet. Detta gäller inte minst i fråga om omfattningen och inriktningen av nyproduktion och ombyggnadsverksamhet. Skiftningar i människornas efterfrågan och önskemål vad gäller bostadsval och bostadsstandard beror till stor del på deras förmåga och villighet att betala bostadskostnaden samt tillgången på olika typer av bostäder.

De bostadspolitiska organen är för sin verksamhet i hög grad beroende av underlagsmaterial där dessa faktorer vägs samman i olika bedömningar och beräkningar avseende förhållandena på bostadsområdet. Genom analyser av behovet av förskjutningar i kommande bostadsproduktion får statsmakterna, kommunerna och byggherrarna säkrare grund för sina åtgärder. Arbetet i dag med att beräkna det framtida bostadsbehovet – vilket sker genom de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen – grundas i allt väsentligt på relativt okomplicerade demografiska framskrivningar. För att få bättre underlag för bedömningarna krävs en bredare analys som innefattar och tar hänsyn till den mångfald av faktorer som påverkar skeendet i dessa hänseenden.

Våra direktiv tar upp frågan om behovet av och formerna för dylika vidgade analyser. Dessa frågor berördes även av bostadsministern i propositionen (1974:150) angående riktlinjer för bostadspolitiken m m. Bostadsministern anförde där att det bör "vara en uppgift för de bostadspolitiska organen att skaffa sig underlag för att bilda sig en någorlunda säker uppfattning om förändringar i bostadsvanor och levnadsbetingelser och om människors önskemål beträffande bostadsbyggandets inriktning samt att ta de initiativ som utvecklingen i dessa avseenden kan påkalla".

Vi har erfarit att bostadsstyrelsen i anledning av uttalandena av bostadsmi-

nistern påbörjat ett arbete i syfte att förbättra metoderna för att bedöma och beräkna det framtida bostadsbehovet. En första arbetsuppgift är därvid enligt bostadsstyrelsen att närmare ta del av redan utförda undersökningar på området och att följa det arbete som bedrivs inom bl a kommuner och forskningsinstitutioner. Resultaten av detta inledande arbete bör kunna bli vägledande för den centrala bostadsmyndigheten i det fortsatta arbetet med dessa frågor. Det är därvid naturligt att arbetet bedrivs i nära kontakt med kommuner och kommunförbund.

Mot bakgrund av att här berörda utvecklingsarbete redan påbörjats i bostadsstyrelsen, finner vi inte anledning att närmare gå in på dessa frågor. Vi vill emellertid betona vikten av denna verksamhet.

8.4 Statliga aktiviteter inom plan- och byggnadsväsendet

Till grund för diskussionen i det följande om tyngdpunktsförskjutningar i arbetsuppgifterna för den statliga organisationen för plan- och byggnadsväsen ligger de ändringar i uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som vi förutskickade i kapitel 7. Det gäller dels verksamheter som i första hand riktar sig till allmänheten, dels sådana som främst riktar sig till kommuner och beställare.

Under senare år har rests krav på ett mer långtgående medborgarinflytande i planfrågor. Samtidigt kan man märka ett större engagemang och intresse för dessa frågor från allmänheten. Det är emellertid en allmän uppfattning att det behövs ytterligare *åtgärder för att stärka medborgarinflytandet*. Särskilt viktigt är det att skapa bättre möjligheter att återföra allmänhetens synpunkter till förtroendemännen och planerarna.

Den viktigaste formen för medborgarinflytande i kommunerna säkras inom den representativa demokratins ram. Medborgarna har möjligheter att utöva inflytande på kommunernas planering i egenskap av kommunmedlemmar. För kommunalpolitikerna bör det vara önskvärt att finna former för att göra sig underrättade om medborgaropinioner innan de beslutar i planärenden. Det bör därför vara angeläget för kommunalmännen att försöka finna bättre former att nå ut med information till allmänheten samt att stimulera den lokala debatten i planfrågor.

Under senare år har kommunerna prövat olika lösningar för att på ett tidigt stadium av planeringsprocessen engagera kommunmedlemmarna. Det har t ex skett genom vidgat samråds- och remissförfarande, referensgrupper, utställningar, möten av olika slag och i studiecirkelform. Redan i dag finns således vissa erfarenheter av lösningar för att åstadkomma intensivare medborgarkontakter och ökat medborgarinflytande.

Det är naturligt att formerna för allmänhetens inflytande på planfrågor tar sig olika uttryck, bl a därför att förhållandena varierar kommunerna emellan och förutsättningarna för planeringen är olika. Det är betydelsefullt att olika vägar prövas och att erfarenheterna dokumenteras och förs vidare. Det är också angeläget att konsekvenserna av alternativa lösningar belyses och att ett ökat utvecklingsarbete i dessa frågor kommer till stånd. Den centrala myndigheten för planväsendet bör ha ett övergripande ansvar för att samla in och ställa samman erfarenheterna av försök i olika delar av landet.

En målsättning med energipolitiken är att *ökningstakten i energiförbrukningen skall dämpas.* För att åstadkomma detta behövs insatser på ett stort antal områden, bl a i fråga om planläggning och byggande. Byggnadslagstiftningen gav tidigare inte något direkt stöd för åtgärder i syfte att begränsa energiförbrukningen.

I den s k energipropositionen (prop 1975:30) framfördes förslag hur man med stöd av bestämmelser i byggnadslagstiftningen skall kunna åstadkomma bättre energihushållning i samband med planläggning och byggande. Bl a föreslogs att 9 § byggnadsstadgan kompletteras med ett krav att vid planläggning hänsyn skall tas till behovet av energi. Vidare föreslogs en ny paragraf i byggnadsstadgan enligt vilken byggnader skall uppföras så att de möjliggör god värmehushållning. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

För att de nya bestämmelserna skall kunna tillämpas på ett meningsfullt sätt krävs att de kompletteras med föreskrifter, råd och anvisningar. Det är en uppgift för det centrala verket att utarbeta dessa. Fastställande av kravnivåer och rekommendationer förutsätter ingående överväganden av teknisk och ekonomisk natur.

I det här sammanhanget kan också nämnas att riksdagen vid samma tillfälle beslutade att tillkomst och lokalisering av industriell eller liknande verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi skall prövas av regeringen.

På byggforskningens område kommer ökade resurser att satsas på forskning om energihushållning. Energiprogramkommittén har lämnat exempel på angelägna forskningsuppgifter. Det gäller t ex offentliga styrmedel för energikonsumtion, sambanden mellan samhällsplanering och energihushållning samt sambanden mellan energiförsörjning och fysisk riksplanering. Det är en uppgift för det centrala verket att ta del av forskningsresultaten och i de delar dessa ger underlag för beslut vidta åtgärder.

En annan viktig uppgift för den statliga organisationen för plan- och byggnadsväsen blir att *främja och följa kommunernas arbete med förnyelse av befintliga bostadsområden.* Denna verksamhet har redan påbörjats.

Sanering av bostadsområden kommer att spela en viktig roll i framtiden. Förnyelse av bostadsområden ställer nya krav på planeringen. Nya frågeställningar måste belysas och nya problem lösas. I viss mån torde dessa komma att påverka arbetet med en ny byggnadslagstiftning.

Det bör ankomma på det centrala verket att ställa samman och analysera erfarenheterna från kommunernas verksamhet med förnyelse av bostadsområden. Det centrala verket bör vidare ta fram kunskaps- och beslutsunderlag samt belysa och påtala behov av förändringar i lagstiftning och finansieringsregler för att underlätta genomförandet av planer och nya tekniska lösningar.

Statsmakternas beslut år 1973 om *åtgärder för bättre arbetsmiljö* (prop 1973:130) innefattade bl a ändringar i byggnadsstadgan. Statsmakternas beslut innebär en skärpning av samhällets krav på arbetslokalers anordnande och utförande. En grundlig översyn av byggbestämmelser för arbetslokaler och personalrum är därför angelägen. Reformarbetet på detta område bör inte begränsas till frågor om arbetslokaler utan det bör också innefatta arbetsområdenas yttre miljö, försörjning med kollektivtrafik och övrig service

samt områdenas regionala inpassning.

Föreskrifter, råd och anvisningar för byggnadsväsendet är samlade i Svensk Byggnorm. Vissa byggnadsbestämmelser finns dessutom samlade i ett komplex av specialregler som har till syfte att tillgodose särskilda säkerhetsintressen. Vikten av dessa intressen framgår av att en särskild fackmyndighet har till uppgift att öva tillsyn på området. Den centrala myndigheten för byggnadsväsendet skall verka för samordning av egna och andra myndigheters föreskrifter, råd och anvisningar som rör plan- och byggnadsväsendet.

Ansvaret för samordning innebär att andra myndigheter har skyldighet att samråda med den centrala myndigheten för plan- och byggnadsväsen innan de utfärdar föreskrifter, råd och anvisningar som rör byggandet. På sikt bör man eftersträva att alla normer som rör byggandet publiceras av endast en myndighet. Enligt mångas uppfattning är bestämmelserna i dag splittrade på alltför många myndigheter. En följd av detta är bl a att de har mycket olika form vilket gör dem svåra att överskåda. Risken för "dubbelnormering" är också betydande. Vårt förslag att alla föreskrifter, råd och anvisningar som har samband med byggandet på sikt skall publiceras av den centrala myndigheten för byggnadsväsendet ger denna myndighet bättre möjligheter att bevaka att olika normer är sinsemellan förenliga. Förslaget innebär också den servicen åt byggbranschen att normer som rör byggandet blir enhetliga och lättare tillgängliga. I de fall normerna grundar sig på annan författning än byggnadsstadgan bör detta anges. Därigenom framgår det vilken eller vilka myndigheter som svarar för de olika normerna. I tablå 8.1 redovisas statliga myndigheter och institutioner som utfärdar föreskrifter, råd och anvisningar som har samband med byggandet.

Tablå 8.1 Statliga myndigheter, institutioner m m som utfärdar föreskrifter, råd och anvisningar som har samband med byggandet.

Myndigheter, institutioner m m	Publikation, status	Tillämpningsområde
Arbetarskyddsstyrelsen	Föreskrifter Anvisningar Meddelanden	Arbetsmiljöområdet
Bostadsstyrelsen	Föreskrifter Anvisningar Meddelanden	Statlig belåning av bostadshus
Byggnadsstyrelsen	Anvisningar	Anskaffande och förvaltning av statliga civila byggnader
Civilförsvarsstyrelsen	Föreskrifter Anvisningar	Normalskyddsrum
Fortifikationsförvaltningen	Föreskrifter Anvisningar	Militära anläggningar
Handikappinstitutet	Rapporter	Tillgänglighet för handikappade till byggnader
Industriverket	SIND Författningssamling	Elektriska och brandfarliga material
Lantbruksstyrelsen	Anvisningar Typgodkännanden	Lantbruksbyggnader
Lantmäteriverket	Föreskrifter råd och anvisningar	Fastighetsindelning

Myndigheter, institutioner m m	Publikation, status	Tillämpningsområde
Riksantikvarieämbetet	Anvisningar	Fornminnesvård
Rikspolisstyrelsen	Råd och anvisningar	Skyddsåtgärder vid byggarbetsplatser
Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri)	Råd Specifikationer	Sjukvårdens byggnader
Skolöverstyrelsen	Skriftserie	Skolbyggnader
Socialstyrelsen	Råd och anvisningar	Sanitära krav på byggnader
Statens betongkommitté[a]	Föreskrifter, råd och anvisningar	Byggnadsverk av betong
Statens brandnämnd	Meddelanden	Brandskydd av byggnader
Statens livsmedelsverk	Författningssamling	Livsmedelslokaler
Statens geotekniska institut	Anvisningar	Fältundersökningar, provtagning
Statens järnvägar	Föreskrifter Bestämmelser	Järnvägens anläggningar
Statens naturvårdsverk	Föreskrifter Anvisningar Meddelanden	Miljövårdsområdet
Statens planverk	Föreskrifter, råd och anvisningar	Bygg- och planområdena
Statens provningsanstalt	Meddelanden Cirkulär Typgodkännanden	Provning av diverse material och varor
Statens strålskyddsinstitut	Cirkulär	Strålskydd
Statens stålbyggnadskommitté[a]	Föreskrifter, råd och anvisningar	Byggnadsverk av stål
Statens vattenfallsverk	Anvisningar Instruktioner	Dammanläggningar
Statens vägverk	Föreskrifter Anvisningar	Väg- och brobyggnader
Televerket	Författningssamling	Televerkets stationsbyggnader

[a] Samarbetskommitté för ansvariga myndigheter.

8.5 Behov av bättre erfarenhetsåterföring inom plan- och byggnadsväsendet

Den styrning planverket i dag utövar sker främst genom föreskrifter, råd och anvisningar. För att styrinstrumenten skall kunna anpassas till förändringar krävs att återföringen av erfarenheter till den centrala myndigheten fungerar. Effekterna av styrningen måste vara kända av det centrala verket.

Riksrevisionsverket har analyserat planverkets anvisningsverksamhet inom fysisk detaljplanering (revisionsrapport 1974-03-28). I rapporten anförs att det finns risk att styrning genom anvisningar leder till inte önskade konsekvenser. Enligt riksrevisionsverket kan detta bero på följande

- föreskrifter, råd och anvisningar kan redan vid utförandet få olyckliga konsekvenser, beroende på att de är baserade på bristfällig information
- föreskrifter, råd och anvisningar blir föråldrade till följd av förändrade miljöförutsättningar och förorsakar därför oväntade problem
- föreskrifter, råd och anvisningar används på ett inte avsett sätt och skapar därigenom problem.

Vi anser att en förutsättning för att tidigt upptäcka de problem som riksrevisionsverket nämner är att det centrala verket i organiserade former tar till vara erfarenheter från tillämpningen av utfärdade normer. Det centrala verket bör därför utarbeta metoder för att dels studera i vilken utsträckning föreskrifter, råd och anvisningar tillämpas, dels bedöma normernas faktiska resultat. Sådan information är nödvändig som underlag för löpande översyn av utfärdade normer.

8.6 Behov av erfarenheter för att ge råd och service

Avslutningsvis skall vi i detta kapitel ta upp frågan om statens möjligheter att ge råd och service till kommunerna. Frågeställningen gäller såväl bostadspolitik som plan- och byggnadsväsen. De exempel vi anför är hämtade från det bostadspolitiska området.

Företrädare för länsbostadsnämnderna har fört fram till utredningen att utflyttning av låne- och bidragsbesluten till kommunerna innebär att den regionala bostadspolitiska organisationen förlorar kontakten med konkreta projekt. En följd av detta sägs vara att den information till bl a kommunerna som länsbostadsnämnden i dag svarar för snart förlorar i betydelse. Vidare har man anfört att prövningen av produktionskostnadens skälighet kommer att försvåras eftersom varje kommun för sig inte har tillräckligt antal likvärdiga projekt att jämföra kostnader med.

Det är otvivelaktigt så att handläggningen av ärenden i samband med beslut om statliga lån och bidrag förser länsbostadsnämnderna med värdefull kunskap och kontinuerlig erfarenhet av skilda bostadsprojekt. Den makt som ligger i att besluta är emellertid enligt vår mening inte avgörande för att förvärva dessa kunskaper. Sättet att inhämta kunskaperna förändras däremot vid kommunalisering av besluten. Vårt förslag att kommunalisera låne- och bidragsbeslut ställer därför krav på den regionala organisationen som innebär att den aktivt måste inhämta information från kommunerna.

I detta sammanhang vill vi peka på den risk nuvarande organisation innebär där samma organ har till uppgift att bereda och besluta i alla ärenden och dessutom svara för att de erfarenheter man därvid förvärvar sprids vidare. Det är inte ovanligt att den senare uppgiften får stå tillbaka för den förra eftersom det löpande arbetet tenderar att ta all tid i anspråk.

Vi anser att det i första hand är kvaliteten i rådgivningen och informationen från statliga organ som är avgörande för om kommunerna vill tillgodogöra sig denna. Kommunerna skall ha möjligheter att känna till statens intentioner med olika verksamheter. I de fall det rör sig om riksintressen skall dessa framgå av föreskrifter som kommunerna skall följa. De statliga organens uppgift är att se till att informationen når ut till kommunerna. Det

blir en angelägen uppgift för den nya organisationen att finna former för hur informationen och rådgivningen till i första hand kommunerna skall läggas upp. I det sammanhanget är det särskilt viktigt att beakta de regionala organens uppgifter.

Vi har redan anfört att kommunalisering av låne- och bidragsbeslut innebär att sättet för de statliga organen att förvärva erfarenheter förändras. I det följande visar vi med några exempel att statliga organ kan bygga upp kunskap och erfarenheter på annat sätt än genom beslutsfattande.

Vi har föreslagit att det skall finnas rätt att anföra besvär över de kommunala besluten hos överordnad myndighet. Länsstyrelsen kommer enligt vårt förslag att vara första besvärsinstans. Av erfarenhet vet vi att handläggning av besvärsärenden ofta kräver djupare engagemang och större resursinsats än vanliga låneärenden. Besvärsärenden är vidare ofta principiellt viktiga. Prövning av sådana ärenden bidrar till att öka kunskaperna inom det regionala organet.

Ett annat sätt att förvärva kunskaper är utredningsverksamhet. Detta är ett av de viktigare sätten för centrala statliga organ att erhålla kunskap. I dag utförs visst utredningsarbete inom bostadsstyrelsens s k konsulentverksamhet. Tyngdpunkten i verksamheten ligger på erfarenhetsåterföring och information vid personliga sammanträffanden mellan konsulenter och tjänstemän från länsbostadsnämnderna å ena sidan och representanter för främst kommuner och byggherrar å den andra sidan. De ämnesområden som hittills kommit i förgrunden har varit småhusbyggande i grupp, ombyggnad av flerfamiljshus och flerortsupphandling. Parallellt med kontaktverksamheten har konsulentgruppen gjort utredningar inom dessa ämnesområden. Dessa har distribuerats till kommuner, byggherrar och övriga berörda.

Vi har redan nämnt att vårt förslag om ökat kommunalt ansvar inom bostadspolitiken och plan- och byggnadsväsendet ställer krav på ökad service och information från statens sida. Detta gäller inte minst små kommuner som av naturliga skäl har begränsat erfarenhetsunderlag. Stöd till kommunerna är naturligtvis också en källa till erfarenhetsuppbyggnad för de statliga organen.

De regionala statliga organen kan också förvärva erfarenhet och kunskap från den kommunala nivån genom att anordna kurser och seminarier. Dessa kan dels ha till syfte att sprida erfarenheter mellan kommunerna, dels fungera som ett forum i vilket den statliga organisationen kan sprida erfarenheter samt inhämta och direkt ta del av kommunernas erfarenheter.

9 Samband mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen

I kapitel 3 redogjorde vi översiktligt för den diskussion om sambanden mellan bostadspolitisk planering och annan samhällsplanering som under de senaste decennierna förts i bl a flera statliga utredningar. I det här kapitlet för vi denna diskussion vidare genom att mera i detalj kartlägga de samband mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen som finns i dag. Kartläggningen är en viktig utgångspunkt för våra förslag i nästa kapitel till en gemensam central organisation för nyss nämnda uppgifter.

Kapitlet avslutas med en redogörelse för vissa resultat från den kontaktundersökning som statskontoret genomfört för vår räkning. I undersökningen studerades bl a förekomsten av kontakter mellan bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna, planverket och länsstyrelsernas planenheter.

9.1 Styrning av bostadens och bostadsmiljöns kvalitet

I dag utarbetas föreskrifter, råd och anvisningar som gäller bostaden och bostadsmiljön av såväl statens planverk som bostadsstyrelsen. Dessa normer har haft avgörande betydelse framför allt för att under efterkrigstiden förbättra byggskicket och höja bostadsstandarden. Den långvariga bristsituationen på bostadsmarknaden har utgjort ett särskilt motiv för att genom normer säkerställa en hög kvalitetsnivå i byggandet. Att den kvantitativa bostadsbristen åtminstone f n i allt väsentligt är undanröjd kan inge förhoppningen att kvalitetsutvecklingen i bostadsutbudet till väsentlig del tryggas utan tvingande normer. Även för framtiden måste man dock räkna med att vissa normer behövs, t ex för att främja energihushållningen och för att säkra vissa gruppers intressen. Det gäller exempelvis de handikappade som har speciella krav på bostaden och bostadsmiljön.

I bostadsstyrelsens uppgifter ingår att beskriva kvalitetskriterier och kvalitetskrav för bostaden och bostadsmiljön. Detta arbete har bl a tagit sig uttryck i bostadstekniska villkor och rekommendationer för den statliga bostadslångivningen. Vidare handlägger bostadsstyrelsen frågor om typgodkännande av planlösningar för fabrikstillverkade småhus och trapphusenheter i flerfamiljshus.

Dessa uppgifter har mycket nära samband med det arbete med byggnadstekniska föreskrifter som bedrivs inom planverket. Föreskrifter, råd

och anvisningar för rumshöjd, marknivå, trappor, hissar, badrum, tvättstugor, pannrum m m utfärdas av planverket. Planverket handlägger också för ärenden som rör standardisering, typgodkännande och tillverkningskontroll. Detta normarbete innefattar utarbetande av funktionella krav på bostadens utformning.

Enligt våra direktiv bör vi när vi prövar organisationen utgå från att normer som skall styra byggnadsverksamhetens inriktning bör utfärdas av så få myndigheter som möjligt och att något dubbelarbete inte bör förekomma. Genom att de bostadstekniska bestämmelserna i God Bostad förts in i Svensk Byggnorm 1975 togs ett betydelsefullt steg i denna riktning. Som en följd härav upphör fr o m den 1 juli 1976 den särskilda bostadstekniska granskningen i bostadslåneärenden. Den ersätts då av byggnadsnämndens granskning vid prövning av ansökningar om byggnadslov. I kapitel 8 redovisar vi en lista över statliga myndigheter och institutioner som utfärdar byggbestämmelser. I det sammanhanget uttalar vi att man på sikt bör eftersträva att alla normer som rör byggandet publiceras av endast en myndighet.

De styrmedel som staten förfogar över för att höja eller upprätthålla kvaliteten på bostäder och bostadsmiljö är inte begränsade till normverksamhet. Exempel på andra styrmedel är redovisningskrav, mönsterplaner, mallar för Bofakta, upphandlingsprogram, utvärdering av experimentverksamhet och information om bostadsbyggandet.

I det följande beskriver vi samband mellan olika verksamheter som rör styrning av bostadens och bostadsmiljöns kvalitet. Boendekvalitet avser inte bara lägenheternas planlösning och utrustning utan också husens utformning och läge samt tillgången till kommersiell, social och kulturell service inom bostadsområdena. Bostaden bör således betraktas tillsammans med sin närmiljö och de funktioner som hör nära samman med boendet. För att bedöma boendets kvalitet måste bostaden ses i sitt samband med gemensamma markutrymmen och lokaler, anläggningar för boendeservice, trafik inom grannskapet, tillgång till barnstugor m m. Kvalitetsbedömningen bör således omfatta hela bostadsmiljön.

Av den anledningen har den statliga långivningen till bostäder utsträckts till att omfatta allt fler delar av erforderliga bostadskomplement. För att bästa möjliga helhetsresultat utifrån avvägningar mellan privat och kollektivt utrymme och utrustning skall kunna uppnås är det viktigt att kvalitetskriterier för dessa delar bestäms i nära samband med utformningen av själva bostaden.

Förutsättningarna för olika kvaliteter i boendet skapas bl a i kommunernas fysiska planering och i deras arbete med bostadsbyggnadsprogram. De kvalitetskrav som staten anser böra gälla för boendet bör så långt möjligt vara samordnade. Centralt gäller det plananvisningar, Svensk Byggnorm och anvisningar till de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Regionalt gäller det vid planfastställelse och lånebeslut och lokalt vid lånegranskning och byggnadslovsgranskning.

De organ som utarbetar råd och anvisningar för boendet måste ha tillgång till ett omfattande kunskapsunderlag. Det gäller t ex uppgifter om förändringar i bostadsbeståndet, olika gruppers speciella behov och de boendes krav och önskemål. Vidare gäller det uppgifter om byggnadsteknik och produktionsapparat, verkan av existerande normer samt kostnader och resurser

för byggandet. Forskningsorgan, högskolor, statistiska centralbyrån och andra organ kan biträda med att ta fram sådana uppgifter. Det är emellertid nödvändigt att de organ som arbetar med råd och anvisningar kan påverka kunskapsinhämtandet. I detta sammanhang bör uppmärksammas att det finns risk för dubbelarbete och bristande helhetssyn om det utvecklings- och analysarbete som bedrivs för att fastställa kvalitetskriterier för bostaden och bostadsmiljön splittras på flera organisationer. En sådan ordning kan medföra att tillgängliga resurser inte utnyttjas effektivt och även leda till en inte önskvärd styrning av byggnadsverksamheten.

Det är viktigt att råd och anvisningar för bostäder och bostadsmiljön kan grundas på kunskaper om kostnadskonsekvenserna. Därigenom är det möjligt att bedöma vad som är möjligt med tillgängliga resurser och med hänsyn till de boendes villighet och förmåga att betala hyran.

Råd och anvisningar för bostäder och bostadsmiljön bör vidare utformas i nära samband med råd och anvisningar för fysisk planering för att i möjlig mån garantera att de eftersträvade kvaliteterna kan uppnås samtidigt och att de inte blir inbördes motstridiga. Inte minst är detta viktigt för att bedöma vilka effekter olika krav på den fysiska planeringen får på de ekonomiska förutsättningarna för att genomföra ett projekt.

9.2 Samband mellan fysisk planering och kommunernas bostadsbyggnadsprogram

Man kan se bostadsbyggnadsprogrammen som en länk i den kommunala planeringen mellan översiktlig fysisk planering och detaljplanering. De har dessutom samband med annan kommunal investerings- och verksamhetsplanering. Inom ramen för bostadsbyggnadsprogrammen behandlas frågor som har avgörande betydelse för att på lokal nivå förverkliga den samhälleliga bostadspolitiken. I programmen skall kommunerna ange behovet av bostäder, precisera målen för bostadsbyggandet och utarbeta en plan för hur detta skall tillgodoses. Bostadsbyggnadsprogrammen är avsedda att på detta sätt ge viktiga utgångspunkter för den fysiska detaljplaneringen. Fr o m programperioden 1973–77 skall också i bostadsbyggnadsprogrammen för 111 av landets kommuner ingå särskilda bostadssaneringsprogram. I arbetet med dessa program ingår inventering av brister i det existerande bostadsbeståndet. Inventeringen skall ge underlag för åtgärdsprogram. Detta åtgärdsprogram ställer krav på den fysiska planeringen.

I föreskrifterna för de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen påpekas att vid upprättande av dessa program hänsyn skall tas till marktillgång, planberedskap, fastighetsbildning, planering och byggande av gator samt vatten- och avloppsledningar.

Bostadsbyggnadsprogrammen bör vidare grundas på översiktliga planer på lägre nivå, områdes- eller dispositionsplaner. Dessa ger en mer detaljerad upplysning om bostädernas lokalisering än vad nyss nämnda planer gör. I vissa avseenden ger bostadsbyggnadsprogrammen i sin tur viktiga förutsättningar för denna planering. Målsättningar och riktlinjer beträffande lägenhetsstorlekar, hustyper och lämpliga projektstorlekar för ett rationellt byggande måste således beaktas i arbetet med sådana planer.

I den fysiska planeringen måste de bostadspolitiska mål beaktas som uttrycks i bostadsbyggnadsprogrammen. Detsamma gäller de åtgärder som redovisas för att realisera programmen. En förutsättning för bostadsbyggnadsprogrammen är å andra sidan att det finns en plan för hur bebyggelsen bör lokaliseras på längre sikt. Översiktliga planer enligt byggnadslagen och i andra former bör därför ligga till grund för den del av bostadsbyggnadsprogrammen som gäller genomförandet. Bostadsbyggnadsprogrammen innebär således en konkretisering av genomförandet av den etapp som ligger närmast i tiden i den översiktliga fysiska planeringen.

Bostadsbyggnadsprogrammen ger slutligen som redan påpekats förutsättningarna för utformningen och genomförandet av detaljplaner. Tidsplaneringen i bostadsbyggnadsprogrammen är en viktig faktor vid arbetet med detaljplaneringen.

I den plan för genomförande som finns i bostadsbyggnadsprogrammen ingår således många olika moment som är beroende av varandra, avseende bl a översiktlig fysisk planering, detaljplanering, projektering av gator och ledningar, projektering av grundläggning och markarbeten samt projektering av husen. Varje moment består i sin tur av flera delar. Dispositionsplaner ger t ex vissa förutsättningar för planering och projektering. Detaljplanens färdigställande är ofta av stor betydelse för tidpunkten för bostadsbyggandets påbörjande. Det är därför viktigt att behovet av en ökad samordning tillgodoses även på dessa områden. Våra förslag i det föregående till väsentligt ökade befogenheter för kommunerna inom bostadspolitiken och plan- och byggnadsväsendet underlättar en sådan samordning i kommunerna. Förslagen gör det också möjligt att åstadkomma en bättre samordning mellan ekonomisk och fysisk planering i kommunerna.

9.2.1 *Samband mellan bostadssaneringsprogram och fysisk planering*

Som redan nämnts är många kommuner skyldiga att upprätta bostadssaneringsprogram. Arbetet med saneringsprogrammen föranleder ofta åtgärder inom ramen för den fysiska planeringen.

Genom inventeringen av bostadsbeståndet klarläggs och avgränsas fastigheter och områden som skall saneras. Inom sådana områden kan finnas anledning att utfärda nybyggnadsförbud. Byggnadsnämnderna har dessutom möjlighet att inom stadsplanelagt område meddela rivningsförbud av bostadsförsörjningsskäl eller för att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Ofta krävs stadsplaneändring för sanering av ett område. I anslutning till saneringsprogrammen behöver därför ofta stadsplaneförslag utarbetas. Stadsplaneförslag och ekonomiska kalkyler underlättar informationen till fastighetsägare och hyresgäster om planerad sanering. Detta är en viktig del i genomförandet av bostadssaneringsprogrammen.

Beträffande planering av åtgärder i kulturhistoriskt värdefull bebyggelse har riksdagen uttalat att sambandet mellan denna planering och kommunernas bostadspolitiska planering i övrigt bör beaktas för en enhetlig bedömning av olika saneringsfrågor. Vidare betonas värdet av att tidsanpassade sanerings- och bevaringsprogram utarbetas och att dessa samordnas med kommunernas fysiska planering.

9.2.2 *Samband mellan kommunala markförvärvsprogram och fysisk planering*

En god kommunal markberedskap är ett medel att hålla tillbaka kostnaderna för bostadsbyggandet. Marken har blivit en nyckelfaktor i samhällsplaneringen genom det allt intensivare markutnyttjandet. Särskilt påtagligt är detta inom bostadssektorn. Var mark finns tillgänglig och under vilka betingelser den kan utnyttjas spelar en avgörande roll både för bostadsproduktionens omfattning och inriktning och för det slutliga resultatet av bostadsbyggandet, dvs för bostadsmiljön tagen i vid bemärkelse.

Statsmakterna har uttalat att kommunerna bör föra en aktiv och förutseende markförvärvspolitik. För detta ändamål har statsmakterna ställt en rad hjälpmedel till kommunernas förfogande såsom rätt för kommunerna att under vissa villkor expropriera mark eller träda in i annan köpares ställe (förköpsrätt). Staten lämnar kommunerna finansiellt stöd genom markförvärvs- och tomträttslån.

Kommunernas markförvärvspolitik, som bör syfta till att bygga upp en god kommunal markberedskap, spelar en central roll när det gäller kommunernas möjligheter att genomföra planerna för bostadsbyggandet. Genom eget markinnehav kan kommunerna ställa krav på tidpunkter för byggandet, bebyggelsens utformning och bostadskostnaderna. En god kommunal markberedskap håller också markpriserna nere.

Det ingår i de bostadspolitiska organens uppgifter att verka för att bostadskostnaderna hålls på en rimlig nivå. Fastställda bebyggelseplaner kan emellertid de bostadspolitiska organen inte påverka. Till den del bostadskostnaderna är beroende av planutformningen kan de alltså betraktas som givna förutsättningar vid långivningen. Det är därför angeläget att planverket i arbetet med att utfärda råd och anvisningar för planläggning beaktar kostnaderna för att genomföra planerna. I samband med att planverket tagit upp frågan om vilka krav som bör ställas, enligt 16 § byggnadsstadgan, på ekonomiska kalkyler vid fastställande av fysiska planer sker samarbete med bostadsstyrelsen.

Mot bakgrund av den stora betydelsen av en god kommunal markberedskap – som ytterligare förstärkts genom införandet av det s k markvillkoret – är det angeläget att kommunerna upprättar planer för markförvärven. Kommunernas planering för markförvärv bör vara förankrad inte bara i bostadsbyggnadsprogrammen utan också i den översiktliga fysiska planeringen. Flertalet kommuner har en viss form av markförvärvsplanering. Markvillkoret torde också stimulera kommunerna till större aktivitet på detta område. Statliga organ bör emellertid informera kommunerna om markpolitiska frågor och även biträda med råd och anvisningar i dessa frågor.

9.3 Behov av samordning mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen på regional nivå

Redogörelsen i det föregående om samband mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen är i väsentliga delar giltig också för den kommunala och den regionala nivån. I kommunerna tillämpas föreskrifter, råd

och anvisningar i konkreta situationer. På regional nivå prövas bl a om kommunernas åtgärder står i överensstämmelse med statsmakternas intentioner såsom de uttryckts i föreskrifter, råd och anvisningar. I det föregående har vi anfört att de regionala organen i framtiden bör ha som viktig uppgift att i olika former informera kommunerna om statliga krav och synpunkter. De regionala organen skall även svara för att erfarenheter från kommunerna förs vidare till central nivå. Vi skall här beröra de samordningsbehov som är speciella för den regionala nivån.

Grunden för länsstyrelsens nuvarande uppgift som samordnande organ inom den statliga länsförvaltningen lades genom den partiella omorganisationen år 1971. Till de samordningsuppgifter som länsstyrelsen redan hade tillkom då ytterligare samordningsfunktioner genom att beslutanderätten i vissa ärenden fördes över från olika fristående länsorgan till länsstyrelsen. Detta gällde bl a frågor om huvudsaklig fördelning på kommuner av de ramar för bostadsbyggandet som tilldelats länet. Beslutanderätten i dessa ärenden ankom tidigare på länsbostadsnämnden.

Den vidgade syn på länsstyrelsens samordnande uppgift inom den regionala samhällsplaneringen som präglade 1971 års länsförvaltningsreform slog också igenom i fråga om ändringarna i organisationen. Genom att bl a länsarkitekten och överlantmätaren inordnades i länsstyrelsen skapades organisatoriska möjligheter att inom en och samma myndighet effektivisera samordningen av fysisk planering och fastighetsbildning med ekonomisk planering, miljövårdsfrågor och beredskapsplanering – kort sagt med huvuddelen av de frågor som ryms inom regionalpolitiken.

I propositionen med anledning av omorganisationen (prop 1970:103) anförde departementschefen att det är angeläget

"att alla de åtgärder vidtas som behövs för att den statliga länsförvaltningen skall få ett samlat grepp över de olika delarna i den regionalpolitiska verksamheten. Jag vill av denna anledning förorda att alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i frågor om översiktlig planering som är av större regionalpolitisk betydelse samlas hos en myndighet. Någon annan myndighet än länsstyrelsen kan knappast komma i fråga."

Liknande konstateranden gjordes av länsberedningen i betänkandet "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84).

Vidare har företagits ändringar i instruktioner och arbetsordningar som haft till syfte att förbättra samordningen mellan uppgifter som har samband med varandra. Vad gäller länsstyrelsen har i arbetsordningen införts detaljerade föreskrifter om olika fackorgans deltagande i ärendehantering och beslutsprocess. I vissa ärendegrupper såsom plan- och byggnadsärenden, regionalpolitisk planering etc förutsätts ett mycket brett deltagande som täcker samtliga fackområden inom länsstyrelsen. En ärendehantering som berör flera personer och som volymmässigt utgör ett stort antal ärenden måste följa fasta rutiner. Sådana organiserade samrådsformer har också regelmässigt utvecklats hos länsstyrelserna.

Samråd med länsstyrelsen i planfrågor som påkallas enligt 14 § byggnadsstadgan sker i särskild ordning.

Företrädare för länsstyrelserna har framfört till oss att trots att samrådsformer utvecklats, spontant eller på formell grund, finns behov av ytterligare

samordning på regional nivå av frågor som rör bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen. I det följande lämnar vi exempel härpå.

De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen har nära samband med besluten om fördelning av ramar för bostadsbyggandet på kommuner. Bostadsbyggnadsprogrammen utgör underlag vid ramfördelningen. Ansvaret för att ställa samman och bedöma programmen samt uppgiften att ge råd och service till kommunerna i deras arbete med programmen åvilar länsbostadsnämnderna. Länsstyrelserna yttrar sig över programmen men den slutliga bedömningen av programmen ankommer på länsbostadsnämnderna. Beredningen av bostadsbyggnadsprogrammen sker emellertid till viss del inom länsstyrelsen varvid särskilt regionalekonomiska enheten och planenheten är engagerade. Genom de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen får länsstyrelsen och dess planenhet en god uppfattning om behovet av fysisk planering inom kommunerna.

När det gäller saneringsprogrammen är kopplingen till planenheten också stark. Genom dessa program har länsarkitekten möjlighet att på ett tidigt stadium få del av kommunernas synpunkter på strukturfrågor, trafikmiljöer etc inom centrala tätorter.

Förutsättningarna för den regionala bostadspolitiska myndigheten att kunna påverka kommunernas bostadsplanering är störst om det sker en dialog med kommunerna innan bostadsbyggnadsprogrammen fastställs på kommunal nivå. Vid dessa samråd bör företrädare för det regionala bostadspolitiska organet klargöra de statliga intentionerna i bostadspolitiken. Vidare kan erfarenheter från andra kommuner och andra län förmedlas till kommunerna.

I samband med *lokalisering av nya bostadsområden* finns betydelsefulla beröringspunkter mellan fysisk planering och bostadspolitik. Sådana bedömningar görs bl a inom ramen för kommunernas översiktliga fysiska planering. Exempel på frågeställningar som därvid kan uppkomma är om man skall bygga med hög exploateringsgrad nära tätorten, skapa nya bostadsområden med möjligheter till marknära bostäder på pendelavstånd från tätorter eller bygga i redan befintliga småorter inom pendelavstånd.

Bostadsproduktionen har under senare år fått en delvis ändrad inriktning som bl a innebär att *sanering av äldre bostadsområden* ökat i omfattning. I kommunernas arbete med bostadssaneringsprogrammen samordnas olika intressen företrädda av olika kommunala förvaltningar. Det gäller bl a samordning mellan bostadspolitiska ambitioner, olika bevarandeintressen och krav på god trafikföring. Av samma skäl som det krävs en nära samordning av dessa frågor i kommunerna finns det behov av samlad bedömning och rådgivning från regional nivå. Länsstyrelsens planeringsavdelning är det naturliga organet för denna samordning.

Ytterligare ett område där det finns påtagliga samband mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen är *försöksverksamhet med olika former av boendedemokrati* för att stärka de boendes möjligheter till inflytande på sin miljö. Vi har redan konstaterat att boendemiljön innefattar väsentliga beståndsdelar i form av fysiska element och verksamheter, vilka såväl kvantitativt som kvalitativt är beroende av ställningstaganden i samband med den fysiska planeringen. De boende bör därför i högre grad än nu vanligtvis sker ha möjlighet att påverka den fysiska planeringens innehåll. Formerna

för ökat direkt medborgarinflytande, som bl a innefattar betydande problem i fråga om avgränsningen till beslutsorganen inom ramen för den representativa demokratin, bör i första hand utvecklas av kommunerna. De statliga organen bör emellertid kunna stimulera kommunerna i detta avseende bl a genom att ge råd och anvisningar.

Vid de kommunbesök vi gjort med anledning av vårt utredningsarbete har ibland framförts kritik mot länsstyrelsens och planenhetens sätt att föreskriva *villkor för planfastställelse* vilka enligt kritikerna försvårar ett ekonomiskt genomförande av planerna. Frågorna har praktiskt taget alltid gällt boendemiljön och berört bl a exploateringsgrad, hushöjd, friytor och trafikföring. Kritiken tyder på att det finns behov av vidgat samarbete mellan länsstyrelse och länsbostadsnämnd. Av det föregående har framgått att frågor som gäller bostadens närmiljö ofta är av den arten att samråd mellan bostadsmyndighet och planmyndighet på regional nivå är fördelaktigt.

I det här sammanhanget vill vi särskilt betona att det är viktigt att olika statliga organ samordnar informationen och rådgivningen till kommunerna. Genomförandet av vårt förslag i föregående kapitel till ökad aktivitet på detta område från de regionala organen för bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen underlättas om dessa organ inbördes samordnar sina verksamheter i detta avseende. Därigenom kan dubbelarbete undvikas. Ett samordnat uppträdande från de statliga länsorganens sida och en enhetlig syn på grundläggande plan- och bostadspolitiska frågor ger också ökad tyngd åt de statliga synpunkterna.

9.4 Redogörelse för en kontaktundersökning

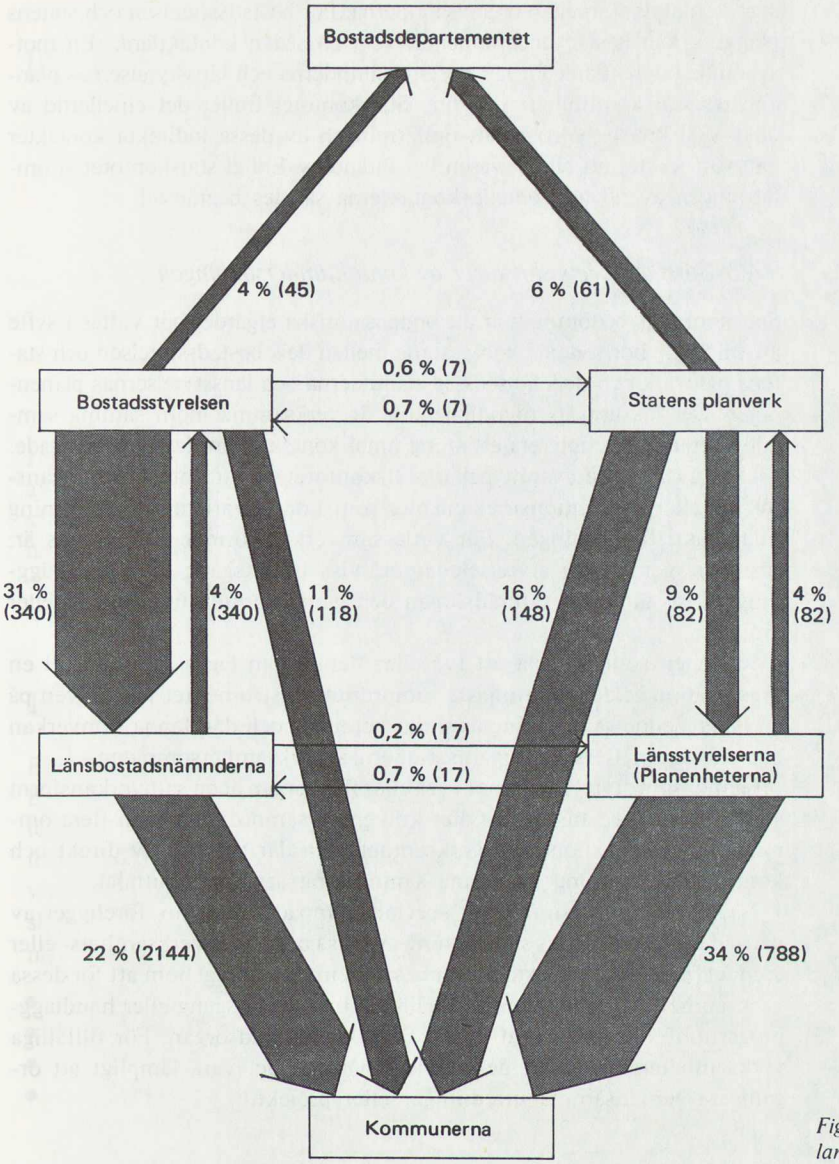
9.4.1 *Bakgrund*

För att ge en uppfattning om hur det nuvarande kontaktmönstret ser ut inom den statliga organisationen för byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik har statskontoret på vår hemställan genomfört en kontaktundersökning vid bostadsstyrelsen, statens planverk, länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter. Undersökningen skedde i början av juni 1975 och utfördes med en metod som utvecklats vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI). Statskontorets rapport återfinns i bilaga 2. Här presenteras endast ett sammandrag av de väsentligaste resultaten.

9.4.2 *Kontaktmönstret*

Statskontoret konstaterar att sambanden mellan de berörda organisationerna är vertikala och horisontella. Vertikala samband löper mellan olika nivåer, dvs departement, centrala verk, regionala och kommunala organ. Horisontella samband finns mellan myndigheter på samma nivå.

I figur 9.1 illustreras omfattningen av kontakter i form av flödespilar. Procentsiffrorna vid pilarna anger hur stor del av varje myndighets totala kontakter som fallit på respektive kontrahent. Siffrorna inom parentes anger antalet kontakter i absoluta tal under mätperioden. Av figuren kan inte



Figur 9.1 Kontakter mellan samtliga berörda organ

utläsas vem som initierat kontakten. Av figur 9.1 kan exempelvis utläsas att antalet kontakter mellan bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna är 340. Dessa utgör 31 % av bostadsstyrelsens kontakter men endast 4 % av länsbostadsnämndernas kontakter.

Enligt statskontoret visar kontaktmönstret att de vertikala sambanden förefaller väl utbyggda medan de horisontella mellan bostadsstyrelsen och statens planverk respektive länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter är i det närmaste obefintliga. Det är emellertid möjligt att vissa horisontella kontakter sker indirekt dvs via en tredje part som fungerar

som kontaktlänk mellan organisationerna. För bostadsstyrelsen och statens planverk kan bostadsdepartementet vara en sådan kontaktlänk. En motsvarande kontaktlänk för länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter kan kommunerna utgöra. Statskontoret finner det emellertid av olika skäl knappast troligt att omfattningen av dessa indirekta kontakter kan vara så stor att bilden väsentligt förändras. Enligt statskontoret är omfattningen av de horisontella kontakterna således begränsad.

9.4.3 *Statskontorets slutsatser av kontaktundersökningen*

Statskontorets bedömning är att organisatoriska åtgärder bör vidtas i syfte att stärka de horisontella kontakterna mellan dels bostadsstyrelsen och statens planverk och dels länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter. Det faktum att myndigheterna är verksamma inom samma samhällssektor torde motivera ett större antal kontakter än de här redovisade.

I ett avslutande avsnitt pekar statskontoret på ett antal samverkansformer eller integrationsmekanismer som i dag i varierande omfattning tillämpas i förvaltningen. För varje samverkansformer som nämns är: fusioner, gemensam styrelseledamot, viss beslutsgång eller handläggningsrutin, särskilda samrådsorgan och gemensamma utredningar eller projekt.

Fusionen som innebär att två eller flera organ läggs samman till en organisation är det kraftfullaste samordningsinstrumentet när kraven på en långtgående samordning är starkt betonade och där denna samverkan bör ske inom flera av organisationernas verksamhetsområden.

Gemensam styrelseledamot i två eller flera organ är en samverkansform som i likhet med fusionen fyller kraven på samordning inom flera områden av organisationernas verksamhet men där behovet av direkt och kontinuerlig styrning av denna samordning är mindre uttalat.

Några samverkansformer är speciellt lämpade då behov föreligger av partiell samordning dvs samordning av vissa bestämda verksamhets- eller ärendetyper. Man kan åstadkomma sådan integration genom att för dessa verksamheter eller ärenden fastställa en viss beslutsgång eller handläggningsrutin eller genom att skapa särskilda samrådsorgan. För tillfälliga verksamheter med klart definierade mål kan det vara lämpligt att organisera gemensamma utredningar eller projekt.

10 Organisation

I detta kapitel redovisar vi våra förslag till ny statlig organisation för uppgifter avseende bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen. Våra förslag gäller såväl den centrala som den regionala nivån. Vårt utredningsuppdrag innefattar inte organisationen på kommunal nivå. Det står inte heller i överensstämmelse med våra allmänna utgångspunkter att föreslå hur kommunerna i detalj skall organisera sin verksamhet.

10.1 Utgångspunkter för utformningen av organisationen

En organisation utgör endast ett medel för att uppnå vissa angivna mål. En viss organisatorisk lösningar har därför inte något värde i sig. I det föregående har vi redovisat förslag till förändringar som vi anser böra genomföras för den bostadspolitiska verksamheten och för plan- och byggnadsväsendet. För att underlätta och möjliggöra ett genomförande av dessa förslag bör organisationen också förändras. De viktigaste förslagen kan sammanfattas i fyra punkter:

- Förändringar i beslutsnivåer
- Låneförvaltningen skiljs från långivningen
- En ny roll för staten i förhållande till kommunerna
- Ökad samordning mellan bostadspolitisk verksamhet och plan- och byggnadsväsen.

Ytterligare en faktor som påverkar vår bedömning av den framtida organisationen är kontaktmönstret i dag inom och mellan de berörda organisationerna. Vi har utgått från att i de fall det finns nära samband mellan olika verksamheter detta bör återspeglas i kontakter mellan tjänstemän som arbetar med respektive verksamhet. Om sådana kontakter inte förekommer eller om de är mycket sparsamma bör organisatoriska förändringar genomföras för att skapa förutsättningar för ett närmare samarbete.

Vi anser att behovet av samordning mellan bostadspolitisk verksamhet, fysisk planering och byggnadsväsen som vi redogjorde för i föregående kapitel – och som också framhålls i våra direktiv – bäst tillgodoses om dessa verksamheter handläggs inom samma organisatoriska enhet. Vi började där-

för vår prövning av de organisatoriska frågorna med att undersöka om det finns några påtagliga nackdelar med att föra samman bostadsstyrelsen och statens planverk till en myndighet. Det visade sig därvid att sådana nackdelar knappast existerar och att de under alla omständigheter klart vägs upp av fördelarna med en sammanslagning. Vi har därför avstått från att utarbeta alternativa, mindre långtgående lösningar för att samordna bostadspolitik med plan- och byggnadsväsen.

10.2 Eventuella nackdelar med att föra samman bostadsstyrelsen och statens planverk till en myndighet

10.2.1 *Trots sammanläggning lever de två gamla organisationerna kvar sida vid sida*

I samband med översyn av organisationer läggs det vanligtvis ner ett omfattande arbete på att kartlägga och analysera nuläget samt att föreslå förändringar. Mindre intresse och resurser ägnas själva genomförandet av en organisationsförändring. Ett problem som kan uppstå vid sammanläggning av olika myndigheter är svårigheter att förena myndigheterna till en i verkligheten samordnad organisation. Risk finns att de gamla myndigheterna i praktiken lever kvar i den nya organisationen sida vid sida med de särpräglade traditioner, det samarbetsmönster och de värderingar som tidigare rådde i respektive myndighet.

Dessa problem har ett flertal organisationer inom statsförvaltningen erfarit. Vi ser nämnda problem som en svårighet vid genomförandet av en organisationsförändring och inte som ett argument mot att föra samman bostadsstyrelsen och statens planverk till en myndighet. I vårt förslag till gemensam organisation för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen har vi försökt möta dessa problem bl a genom att föra samman vissa närbesläktade verksamheter från planverket respektive bostadsstyrelsen på en och samma huvudenhet. Vi vill dock betona att det är nödvändigt att dessa svårigheter uppmärksammas av den nya myndigheten och att betydande resurser och intresse satsas på genomförandet av organisationsförändringen. Vi har bl a av det skälet inte utformat den nya organisationen i detalj. Från tidigare sammanläggningar av myndigheter har vi erfarit att den nya myndigheten själv i viss utsträckning bör ha möjlighet att påverka detaljorganisationen för att underlätta ett smidigt genomförande. Vårt förslag innefattar därför endast en grov struktur med huvudenheter och enheter. Utformningen av organisationen i detalj under enhetsnivå bör ankomma på den nya myndigheten.

En sammanslagen myndighet kommer att bli av storleksordningen 300 personer på central nivå. Det är en förhållandevis liten organisation. Det bör därför vara lätt att upprätthålla informella kontakter inom verket. Vi tror inte heller att det behöver uppstå några problem i övrigt av den typ som stundom kan göra sig gällande i stora organisationer. Den enskildes känsla av samhörighet med organisationen behöver inte försvagas och risken för att den som arbetar i myndigheten skall behöva förlora överblicken över det sammanhang som han verkar i är förhållandevis liten.

10.2.2 *En ytterligare beslutsnivå tillkommer*

Såväl planverket som bostadsstyrelsen har i dag fem byråer. Från administrativa utgångspunkter bör antalet enheter som är direkt underställda verksledningen inte vara för många. I det sammanhanget är det vanligt att tala om att "kontrollspannet" inte får vara för stort. En sammanläggning av de båda myndigheterna bör därför bl a innebära att en ny beslutsnivå inrättas mellan byrånivå och verksledning. Detta kan upplevas som en nackdel. En sådan lösning har emellertid också betydande fördelar genom att verksledningen därigenom kan avlastas en hel del administrativa uppgifter och kan ägna mer tid åt långsiktig planering.

10.2.3 *Flera departementala huvudmän försvårar styrningen*

I avsnitt 10.7 föreslår vi att delar av den verksamhet som i dag ankommer på länsbostadsnämnderna inordnas i länsstyrelserna. Den regionala bostadspolitiska organisationen får därigenom kommundepartementet som huvudman. Den centrala bostadspolitiska organisationen har bostadsdepartementet som huvudman. Detta innebär att den centrala bostadspolitiska myndigheten förlorar sin nuvarande ställning som chefsmyndighet för det regionala organet, vilket skulle kunna innebära en kringskärning av dess roll som utfärdare av föreskrifter för det regionala organets verksamhet. Företrädare för den bostadspolitiska organisationen har till oss yppat farhågor för att organisationens möjligheter att genomföra snabba förändringar därigenom försvagas. I avsnitt 10.7, där vi tar upp förhållandet mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna, diskuterar vi detta närmare.

10.3 Alternativa organisationsmodeller

Vi har prövat ett flertal modeller för organisationen av en gemensam myndighet för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen. Bl a har vi prövat att radikalt bortse från rådande arbetsfördelning inom respektive verk och med hjälp av s k matrisorganisationer gruppera om arbetsuppgifterna efter nya indelningsgrunder. Vi fann emellertid att det är svårt att finna lämpliga indelningsgrunder som alternativ till de tre funktioner som finns i dag – bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen. Risk för rollkonflikter och svårigheter med ansvarfördelningen talar starkt mot en sådan lösning.

Vi har också prövat olika s k projektorganisationer som innebär att en särskild huvudenhet bildas för en stor del av organisationens utvecklingsarbete – dvs sådant utvecklingsarbete som spänner över mer än ett av de tre nämnda ämnesområdena. Grundtanken i dessa modeller är att samordningen av verksamheter som har nära samband med varandra främst skall ske genom projektgrupper som bildas på initiativ av den särskilda huvudenheten för utvecklingsarbete. Mot dessa modeller talar risken för konflikter i organisationen och svårigheter att avgränsa ansvarsområdena. Det gäller framför allt mellan huvudenheten för utvecklingsarbete och olika fackenheter.

Den grundläggande modell som vi slutligen stannat för är en mera traditionell organisation med huvudenheter och enheter.

10.4 Principer för utformningen av organisationen

När vi utformat den centrala organisationen har vi vägletts av ett antal organisatoriska principer. Dessa leder ibland till lösningar som är motstridiga. Vid den slutliga bedömningen har därför avvägningar mellan de olika principerna gjorts.

Den princip som starkast påverkat utformningen av organisationen är:

- Verksamheter som har nära samband med varandra förs samman i en och samma organisatoriska enhet.

När vi behandlade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun formulerade vi ett antal principer. En av dessa innebär att näraliggande uppgifter bör utföras på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman om effektivitetsvinster därigenom kan uppnås. Denna princip står i samklang med den som påverkat den framtida uppgiftsfördelningen inom en gemensam organisation för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen.

En annan princip är:

- Som komplement till den organisatoriska samordningen bör man skapa särskilda samordningsmekanismer. Dessa skall underlätta en god samordning av verksamheter som är förankrade på olika enheter.

Sådana samordningsmekanismer är i vårt förslag verksledningen, planeringssekreteriatet, informationsenheten samt projektgrupper med deltagare från flera enheter i organisationen.

En tredje princip är:

- Specialisering ökar förutsättningarna att utnyttja resurserna bättre.

I vårt förslag till organisation har detta tagit sig uttryck i att vi strävat efter att skilja handläggningen av löpande ärenden från metod- och utvecklingsarbete.

Denna princip har dock delvis fått stå tillbaka för kravet att verksamheter som har nära samband med varandra förs samman till samma organisatoriska enhet.

En fjärde princip som styrt utformningen av organisationen är:

- Kontaktkanalerna till de regionala/lokala organisationerna skall finnas på flera enheter i den centrala organisationen.

Anledningen till detta är att vi därigenom får flera enheter som har direktkontakt med fältet vilket kan bidra till att den centrala organisationen får en nyanserad verklighetsuppfattning.

10.5 Förslag till central organisation för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen

10.5.1 *Några utmärkande drag i den nya organisationen*

Vi föreslår att det nya verket kallas *statens bostadsverk*. Namnet täcker inte fullt ut verksamhetsområdet. Vi har emellertid inte funnit det möjligt att finna en benämning som har denna egenskap och samtidigt är någorlunda kort och hanterlig. Verket består av tre fackenheter – huvudenheterna för bostadsförsörjningsfrågor, markfrågor och byggnadsfrågor samt en service- och stödenhet – huvudenheten för administrativa frågor.

Vi har redan nämnt att när två eller flera myndigheter förs samman i en organisation förekommer inte sällan att respektive myndigheter i praktiken lever vidare sida vid sida. För att uppnå en god integration har vi därför i samma organisatoriska enheter fört samman sådana uppgifter som finns i de båda verken och som har nära samband med varandra.

I tre avseenden återspeglas denna ambition i den nya organisationen. Det första är

- att den bostadstekniska och byggnadstekniska kompetensen samordnas på huvudenheten för byggnadsfrågor.

Det innebär att den personal på bostadsstyrelsens tekniska byrå som tidigare arbetat med God Bostad förs över till denna huvudenhet. Samordningen av Svensk Byggnorm och God Bostad åtföljs därigenom av en motsvarande samordning på det organisatoriska planet.

Det andra är

- att kvalitetskriterier för bostaden och dess närmiljö utformas i ett sammanhang.

Organisatoriskt betyder detta att det utredningsarbete som delar av stadsbyrån i dag utför och som resulterar i råd och anvisningar för närmiljön samordnas med normarbetet på huvudenheten för byggnadsfrågor. En sådan samordning har också fördelen att prioriteringar och kostnadsavvägningar mellan själva bostaden och dess närmiljö kan göras i ett sammanhang.

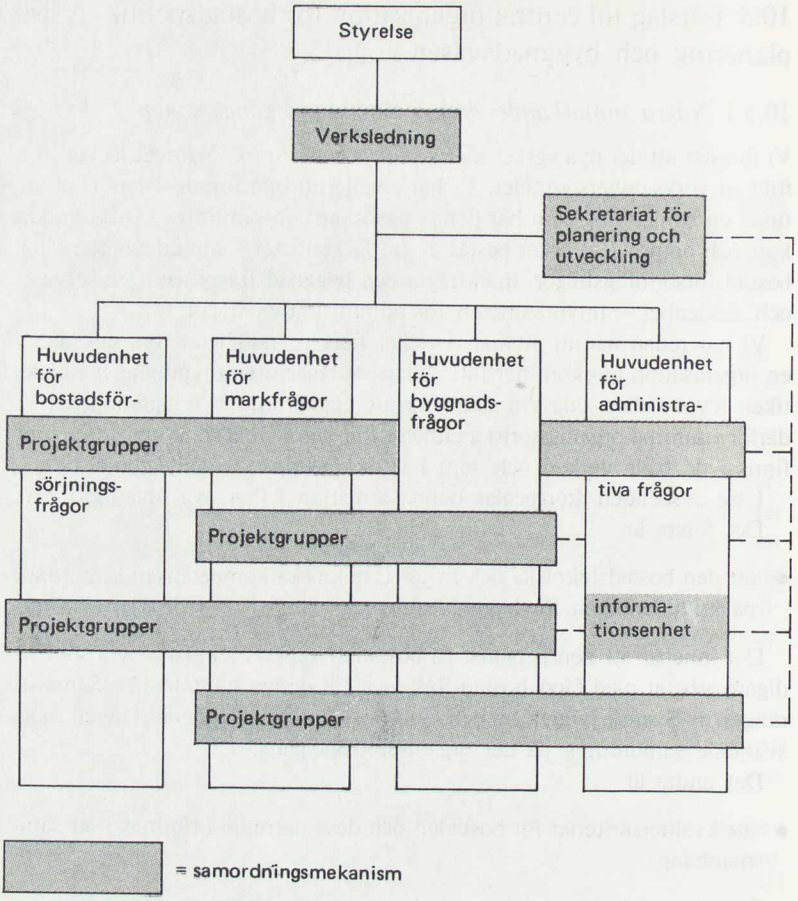
Det tredje är

- att det samband som finns mellan de markpolitiska frågorna hos bostadsstyrelsen och den fysiska planeringen inom planverket samordnas till huvudenheten för markfrågor.

Det innebär att den del av tomtsektionen på bostadsstyrelsens värderingsbyrå som inte arbetar med belåningssystemet förs över till huvudenheten för markfrågor. En viktig uppgift för denna huvudenhet blir att kartlägga och utveckla medel som kan underlätta för kommunerna att bedriva en aktiv markpolitik samt ge dessa råd och service i frågor som rör planering och förvärv av mark.

10.5.2 *Kompletteringar till den organisatoriska samordningen*

I det här avsnittet tar vi upp fyra samordningsmekanismer som kompletterar den organisatoriska samordningen. Dessa är:



Figur 10.1 Statens bostadsverk

- verksledning,
- planerings- och utvecklingssekretariat,
- informationsenhet samt
- tillfälligt bildade projektgrupper med deltagare från två eller flera huvudenheter.[1]

Samordningsmekanismerna illustreras i figur 10.1.

Verksledning

Verksledningen har det övergripande ansvaret för samordningen av organisationens verksamhet. Det är angeläget att verksledningen så långt möjligt avlastas direkt befattning med löpande rutinarbete och intern samordning av olika enheters verksamhet. Bl a av den anledningen föreslår vi att enheter med uppgifter som har samband med varandra förs samman till ett mindre antal huvudenheter. Verksledningen kan därigenom ägna större uppmärksamhet åt de övergripande samordningsfrågorna. Det betyder också att che-

[1] Projektgrupper kommer naturligtvis också att bildas med deltagare från olika enheter inom en huvudenhet.

ferna för huvudenheterna får en viktig roll när det gäller samordningen inom respektive huvudenhet. Det är därför tillräckligt med en generaldirektör i verksledningen. Vi anser således att verket inte behöver någon överdirektör. Ställföreträdare för generaldirektören bör utses bland cheferna för huvudenheterna.

Sekretariat för planering och utveckling

Till sin hjälp har verksledningen ett sekretariat för planering och utveckling. Detta skall bl a utarbeta underlag för den långsiktiga planeringen av verksamheten samt för ett utvecklingsprogram, som berör alla tre fackenheterna. Därtill kommer att sekretariatet skall underlätta samordningen av den projektverksamhet som omfattar två eller flera huvudenheter.

Långsiktig myndighetsplanering, dvs planering av den egna verksamheten bör ges en framträdande roll i den nya myndigheten. Den måste som alla andra organisationer skaffa sig kunskap av olika slag för att kunna fatta beslut och för att kunna planera verksamhetens inriktning i framtiden. Planeringen inbegriper bedömningar som gäller framför allt tre områden:

- Den egna organisationen och det område som man planerar för, planeringsobjektet
- Olika förhållanden i omvärlden
- Förändringar i mål och värderingar både inom organisationen och i omvärlden.

Det är viktigt att det i bostadsverket skapas en gemensam uppfattning om de problem man har att lösa. Bostadsverkets beroende av och kontakter med andra myndigheter och organisationer är omfattande och kräver särskild uppmärksamhet. Det är också nödvändigt att verket försöker bedöma kraven på myndigheten i framtiden. En aktiv myndighetsplanering är väsentlig för verkets förmåga att kunna förändra inriktningen av sin verksamhet, sin organisation och kompetens och för att anpassa sig till förändrade förhållanden.

Bostadsverkets möjligheter att planera verksamheten påverkas i stor utsträckning av statsmakternas beslut. Det vanliga är att statsmakterna formulerar en myndighets mål som riktningsangivelser. Myndigheten har därvid att själv uttolka och ytterligare definiera dessa. Inom de områden där verket besitter kompetens är det skyldigt att hjälpa statsmakterna att identifiera och formulera problem. I en myndighets ansvar ligger att ta fram sådant beslutsunderlag att statsmakterna sedan kan fatta de lämpliga besluten. En väl utvecklad långsiktsplanering vid myndigheten står inte i motsatsförhållande till den traditionella ansvarsfördelningen mellan en statlig myndighet och statsmakterna.

Planeringsarbetet är självfallet knutet inte endast till sekretariatet för planering och utveckling. Att planera arbetet i stora drag för det närmaste året är en angelägen uppgift för respektive huvudenhets chefer. För enhetscheferna ingår detaljplaneringen som en naturlig del av arbetsledningen.

Ansvaret för samordning av anslagsframställan och beräkningsarbetet för långtidsbudgeten åvilar i vårt förslag en särskild ekonomienhet inom huvudenheten för administrativa frågor. Bl a mot bakgrund av att man i bud-

getarbetet bör eftersträva fasta rutiner – vilket försvåras av en koppling till analytisk verksamhet – bör ansvaret för den långsiktiga planeringen organisatoriskt skiljas från ekonomienheten. Ett annat skäl till att avdela särskilda resurser för den långsiktiga planeringen är att planeringsarbetet lätt trängs undan av den löpande verksamheten. Ett särskilt sekretariat med ansvar för samordning av den långsiktiga planeringen har förutsättningar att kunna ägna sig åt dessa frågor.

Genom vårt förslag med ett begränsat antal huvudenheter skapas möjligheter för cheferna för huvudenheterna att i större utsträckning överväga de långsiktiga frågorna inom respektive ansvarsområde. Sekretariatets viktigaste funktion blir därmed främst av samordningskaraktär. En förutsättning för framgångsrik långsiktig planering är att sekretariatet nära samarbetar med linjeorganisationens personal. Erfarenheter från myndigheternas arbete med långsiktig planering visar att denna verksamhet förutsätter aktivt engagemang bland organisationens medlemmar och en bred förankring av planeringsarbetet. Formerna för medverkan kan variera. Det är dock viktigt att erfarenheterna från planeringsarbetet dokumenteras för att de skall kunna användas och spridas i organisationen.

Bostadsverket kommer att bedriva ett omfattande utvecklingsarbete. Ofta bedrivs detta i projektform antingen inom en enhet eller i projekt som omfattar flera enheters verksamhetsområden. För att underlätta en prioritering mellan olika projekt bör man i verket utarbeta ett utvecklingsprogram som sträcker sig tre–fyra år framåt i tiden. Ansvaret för detta ligger också på sekretariatet för planering och utveckling. Arbetet med utvecklingsprogrammet måste ske i nära samarbete med respektive fackenheter.

Sekretariatet för planering och utveckling är således i huvudsak verksledningens organ för planering. Dess uppgift är främst att underlätta samordningen av den långsiktiga planeringen och den projektverksamhet som omfattar två eller flera huvudenheter.

Bostadsverket kommer i stor utsträckning att delta i internationellt samarbete på de olika sakområdena. Det ankommer också på sekretariatet för planering och utveckling att samordna verkets internationella kontakter. I övrigt bör de internationella kontakterna i huvudsak ske på de olika fackenheterna.

Vi föreslår inte några särskilda sekretariat för de råd som är knutna till bostadsverket. Underlag för rådens arbete tillhandahålles av de olika sakenheterna. Av praktiska skäl bör därför sekretariatet för planering och utveckling svara för sekretariatsuppgifter för verksstyrelsen och de råd och beslutsorgan i vilka verkschefen är ordförande. Därigenom underlättas verkschefens planering och samordning av dessa uppgifter.

Projektgrupper

Ett viktigt instrument för att närmare samordna olika verksamheter i bostadsverket är bildandet av projektgrupper. Med ett projekt menas i detta sammanhang en tillfällig verksamhet med definierat mål och egna resurser och som berör arbetet på flera enheter inom en eller flera huvudenheter. Det är avgränsat från men starkt avhängigt av den ordinarie verksamheten.

Projekten är tidsbegränsade. Arbetsuppgifter som inte kan avgränsas i tiden och som således utgör en löpande funktion bör inte förankras i projektform. Sådana uppgifter skall i stället förankras i organisationen på en viss enhet.

En del av de frågor och problem som det nya verket kommer att arbeta med är lämpliga att behandla i projektform. Projektgrupper med medlemmar från olika enheter utgör en organisatorisk motvikt till basorganisationen och minskar riskerna för stelhet i denna. Arbetet i projektgrupper innebär att en nyttig dialog och kommunikation pågår över huvudenheternas och enheternas kompetensområden. Genom att bilda projektgrupper tar man väl till vara myndighetens kompetens och drar fördel av erfarenheter som gjorts på olika håll i organisationen. En annan fördel med projektarbete är att en gemensam problemuppfattning lättare kan uppnås i organisationen. När det gäller att lösa problemen är detta naturligtvis av stort värde.

Projektledare utses av verksledningen. Resultatet av projektgruppens arbete påverkas av det samarbetsklimat som kan utvecklas i gruppen. Projektledaren har förutom den utredande uppgiften också ansvar för arbetsledning och samordning av verksamheten inom projektet.

Det är av stor vikt att resurser frigörs för de arbetsuppgifter som skall lösas i projektform. Många uppgifter av utvecklingskaraktär kommer i bostadsverket med stor sannolikhet att bedrivas i projektform. Det utvecklingsprogram som utarbetas av sekretariatet för planering och utveckling skall ligga till grund för fördelning av resurser på olika projekt.

Informationsenheten

Att utarbeta informationsmaterial och att informera bl a kommuner och organisationer är en viktig uppgift för hela bostadsverket. Ansvaret för informationsfrågorna inom bostadsverket är delat organisatoriskt mellan informationsenheten och respektive fackenheter.

Informationsenheten är ett serviceorgan med uppgift bl a att internt medverka till samordning av verkets produktion av information och externt biträda fackenheterna att upprätthålla en dialog med myndighetens avnämare. Genom sina kontaktuppgifter och redaktionella serviceuppgifter är informationsenheten ett samordningsorgan för hela verket.

En allmän målsättning för verkets informations- och utbildningsverksamhet är att förmedla kunskaper och sakligt underlag till olika grupper. Krav på information från bostadsverket kommer från flera håll. Det gäller bl a kommuner, byggherrar, byggentreprenörer och andra av näringslivets organisationer, hyresgäst-, konsument- och löntagarorganisationer samt allmänheten.

Vi har tidigare beskrivit bostadsverkets nya roll vad beträffar råd, information och service. En tyngdpunktsförskjutning i verksamheten ställer krav på underlag för informations- och utbildningsinsatser. Inte minst gäller detta den regionala organisationen som har att svara för huvuddelen av informationen till kommunerna.

Vi har i det föregående anfört att informationen är ett bland flera styrmedel. Informations- och utbildningsfrågorna bör därför ingå som en del i planeringen av myndighetens verksamhet.

I det löpande arbetet måste informations- och utbildningsverksamheten samordnas och integreras med det arbete som bedrivs på fackenheterna och i olika projektgrupper. Informationsenheten bör ses som serviceorgan till dessa. Samverkan mellan fackenheter, projektgrupper och informationsenheten är av stor betydelse från integrationssynpunkt. Formerna för samarbetet mellan fackenheterna och projekten å ena sidan och informationsenheten å den andra kan variera.

För innehållet i informationsmaterialet och presentationen av detta ansvarar fackenheterna och projektgrupperna.

Enhetscheferna och projektledarna har att själva avgöra när insatser behövs från informationsenheten. Det är emellertid en vanlig erfarenhet att projektledare och övrig utredningspersonal är osäkra om på vilket sätt och i vilka syften fackkunskapen på en informationsenhet kan utnyttjas. Under en övergångsperiod bör man därför räkna med att informationsenheten i stor utsträckning tar initiativet till samarbete med fackenheter och projekt. Vi vill dock betona att informationsenheten endast skall fungera som rådgivare till fackenheterna och projekten.

Värdet av att ge bostadsverket betydande resurser för information och utbildning är begränsat om man inte samtidigt skapar förståelse inom verket för hur informations- och utbildningsresurserna skall utnyttjas. Det är en uppgift för informationsenheten att förklara och demonstrera vad man kan tillföra fackenheterna och den projektbundna utrednings- och utvecklingsverksamheten.

Informationsenhetens resurser kan utnyttjas dels för att analysera ett projekt från informations- och utbildningssynpunkt, dels för att lösa olika tekniska uppgifter i fråga om information. I det senare avseendet kan fackenheternas och projektens servicebehov gälla val av form för kontakt med olika mottagargrupper, råd om slutproduktens uppläggning, anordnande av konferenser, produktion av informations- och utbildningsmaterial, t ex stillbildssatser och overhead-bilder, slutproduktens redaktionella utformning, språkbehandling, illustrationer m m. Bostadsverket kan inte sysselsätta tecknare, fotografer, layoutspecialister och liknande personal på heltid. Det bör emellertid ankomma på informationsenheten att göra upphandlingar, formulera beställningar och övervaka produktion av olika slag.

Kraven på vidgad samhällsinformation har ökat under senare år. Bostadsverkets ansvarsområde berör i hög grad allmänheten. Det åligger informationsenheten att vid behov planlägga och genomföra särskilda informationsinsatser riktade till allmänheten. Sådana bör bygga på fackenheternas material och innehållet i annonser, broschyrer, utställningar m m bör regelmässigt granskas av berörd fackenhet.

De förslag till förändringar som vi föreslår och de reformer som kan väntas inom myndighetens verksamhetsområde ställer betydande krav på utbildnings- och konferensverksamhet från myndighetens sida. Denna verksamhet kräver material och underlag från fackenheterna. Ansvaret för dessa uppgifter åvilar också informationsenheten.

En viktig uppgift för informationsenheten är att studera effekterna av verkets insatser på detta område. Ansvaret för att följa hur utfärdade föreskrifter, råd och anvisningar tillämpas och verkar åvilar de olika fackenheterna. Bostadsverket kommer att verka inom väsentliga samhällsom-

råden. Det är viktigt att personalen löpande informeras om verkets totala verksamhet. Ansvaret för den interna informationen åvilar också enheten för information.

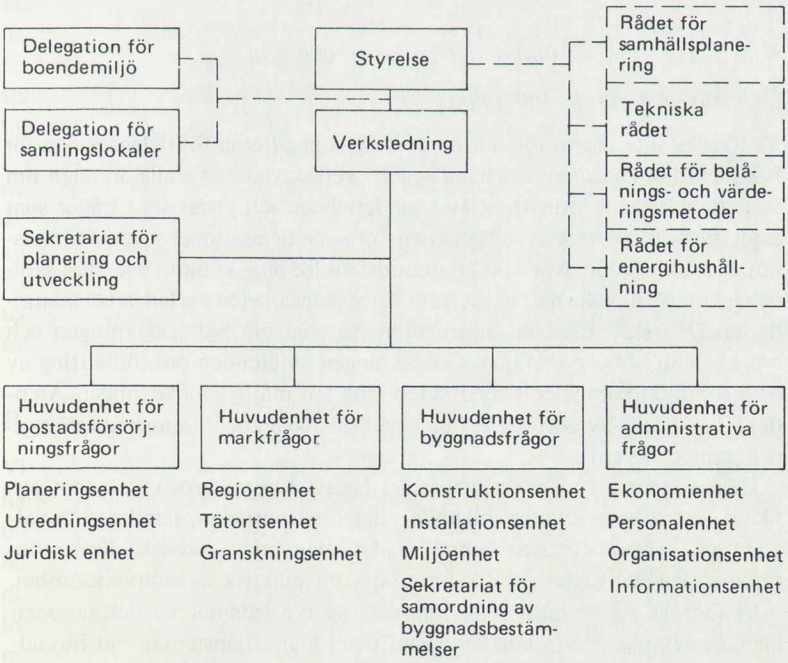
Biblioteksverksamheten är en del av den interna informationen. Den omfattar aktiv litteraturservice till de olika fackenheterna. Biblioteket har också externa informationsuppgifter bl a i samband med utställningsverksamheten samt har vissa serviceuppgifter i utbildningsverksamheten på regional nivå. Biblioteket knyts också till informationsenheten.

10.6 Utformningen av bostadsverkets organisation

Bostadsverket leds av en styrelse med åtta ledamöter förutom ordföranden som är verkets generaldirektör. Under verksledningen organiseras bostadsverket på fyra huvudenheter.

Till verksledningens förfogande finns ett särskilt sekretariat för planering och utveckling. Till bostadsverket knyts två delegationer – delegationen för boendemiljö och delegationen för samlingslokaler. Fyra råd är också knutna till bostadsverket – rådet för samhällsplanering, tekniska rådet, rådet för belånings- och värderingsmetoder samt rådet för energihushållning. I administrativt avseende sorterar VA-nämnden under bostadsverket.

Figur 10.2 visar bostadsverkets organisation.



Figur 10.2 Statens bostadsverk

10.6.1 *Bostadsverkets styrelse*

Vi föreslår att bostadsverket leds av en styrelse med åtta ledamöter förutom ordförande, verkets generaldirektör. Styrelserna i planverket och bostadsstyrelsen har förutom generaldirektören vardera sex ledamöter. Mot bakgrund av att bostadsverket får vittomfattande uppgifter anser vi att antalet styrelseledamöter bör ökas till åtta.

Det är självfallet en fördel om styrelseledamöterna är väl förtrogna med förhållandena på ett eller flera delområden av verkets arbetsfält. När ett ärende kommer upp till behandling i styrelsen skall emellertid erforderlig specialkompetens ha kommit till tals under den föregående beredningen. Vad som tillförs ärendet i styrelsen bör främst vara synpunkter som baseras på ledamöternas allmänt samhälleliga erfarenhet. Detta gäller i särskilt hög grad för ett sådant statligt organ som bostadsverket, vars verksamhet spänner över ett stort antal samhällsområden. Vi avstår därför från att föreslå att något visst intresse skall vara representerat i bostadsverkets styrelse.

I anslutning till att kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m m utfärdades slöt de berörda parterna på arbetsmarknaden ett avtal i denna fråga i vilket bl a anges grunderna för vilken eller vilka personalorganisationer som får föreslå personalföreträdare. Regeringen har efter förslag av berörda pesonalorganisationer utsett pesonalföreträdare för både planverket och bostadsstyrelsen.

Vi tar i detta sammanhang inte närmare upp frågan om styrelserepresentation för bostadsverkets anställda. Vi förutsätter emellertid att frågan om de anställdas representation löses inom ramen för det avtal som träffats mellan arbetsmarknadens parter. Beslut i frågan fattas av regeringen.

10.6.2 *Till verket knutna delegationer och råd*

Delegationen för boendemiljö

Vi föreslår inte någon förändring av arbetsuppgifterna för delegationen för boendemiljö. Delegationen handlägger i verksstyrelsens ställe ärenden om statliga bidrag till förbättring av boendemiljöer och yttrar sig i frågor som skall avgöras av verksstyrelsen men som rör delegationens verksamhetsområde. Delegationen är också remissinstans för projekt inom boende-, skol- och lekmiljö till vilka bidrag sökts för beredskapsarbeten via länsarbetsnämnderna. Den skall utarbeta informationsmaterial om bidragsgivningen och om kvaliteter i boendemiljön. Granskningen av ärenden om förbättring av boendemiljön kombineras med rådgivning om möjliga förbättringar. Ärendena handläggs av berörda enheter på bostadsverket – främst utrednings- och miljöenheterna.

Delegationen för boendemiljö består i dag av ordförande och sju ledamöter. Dessa senare representerar följande erfarenhetsområden, nämligen socialstyrelsen, bostadsstyrelsen, lekmiljörådet, planverket, Svenska Kommunförbundet, Hyresgästernas Riksförbund samt praktisk konsultverksamhet.

Vi föreslår att bostadsverket företräds av två ledamöter i delegationen för boendemiljö. Dessa bör lämpligen utses bland tjänstemän vid huvud-

enheterna för bostadsförsörjningsfrågor och byggnadsfrågor. I övrigt föreslås inte några förändringar i delegationens sammansättning.

Delegationen för samlingslokaler

Vi föreslår inte någon förändring av arbetsuppgifterna för delegationen för samlingslokaler. Den handlägger och fattar beslut i verksstyrelsens ställe i frågor som rör statligt stöd till allmänna samlingslokaler och studentkårlokaler. Viktigare frågor inom detta område handläggs av bostadsverket. Ärenden som behandlas av samlingslokaldelegationen bereds av berörda enheter inom bostadsverket varvid den juridiska enheten har samordningsansvaret.

Delegationen bör ha oförändrad sammansättning. Den består av ordförande jämte sju ledamöter som företräder de riksorganisationer som äger samlingslokaler, bildningsförbund, bostadsverket, kulturrådet och Svenska Kommunförbundet.

Rådet för belånings- och värderingsmetoder

I avsnitt 11.2.3 föreslår vi att låneunderlagsgruppen och bostadsstyrelsens särskilda samrådsgrupp i frågor som rör belånings- och värderingsmetoder förs samman. Det nya organet, rådet för belånings- och värderingsmetoder, knyts till bostadsverket.

Rådet skall biträda bostadsverket vid beredningen av frågor om utformningen av metoder för värdering av låneobjekt och om tidskoefficient och ortskoefficienter samt andra frågor som har samband med lånesystem och belåningsmodeller. Rådet skall följa prisutvecklingen på bostadsområdet samt följa och vid behov peka på angelägna forskningsuppgifter inom byggnadsekonomin. Rådet skall vidare medverka vid utformningen av administrativa rutiner för insamling av material till byggnadspris- och hyresstatistik. Rådets synpunkter och förslag skall vad gäller forskningsuppgifter tillställas statens råd för byggnadsforskning och i övrigt bostadsverket.

Bostadsverkets chef är ordförande i rådet för belånings- och värderingsmetoder. Vidare bör representanter för byggherreorganisationer, byggproducenter, byggforskningen, Hyresgästernas Riksförbund, statens pris- och kartellnämnd, statistiska centralbyrån och bostadsverket vara företrädda i rådet. Sekretariatsuppgifter inom rådet bör handhas av bostadsverket. Statistiska centralbyrån bör som nu svara för de statistiska bearbetningar och sammanställningar som behövs för rådets verksamhet.

Rådet för samhällsplanering

Vi föreslår inte någon förändring av arbetsuppgifterna för rådet för samhällsplanering. Det är ett samordningsorgan med rådgivande uppgifter. Rådet utgör ett forum i vilket representanter för olika grenar av den statliga samhällsplaneringen och kommunerna kan diskutera frågor av principiell karaktär för den fysiska planeringen. Det rör t ex råd, anvisningar och information om den fysiska planeringen, metoder och innehåll i den kommunala planeringen och andra frågor av vikt för en förbättrad samordning

av samhällsplaneringen. Under senare år har rådet fått en starkare ställning som permanent organ för samråd med kommunerna. I rådet företräds primärkommunerna av fem ledamöter och kommunförbundet av en. Tio ledamöter företräder olika statliga myndigheter som har väsentliga uppgifter som berör samhällsplaneringen. Dit hör socialstyrelsen, statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, skolöverstyrelsen, riksantikvarieämbetet, lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och statens lantmäteriverk. Dessutom är länsstyrelserna, Hyresgästernas Riksförbund och Stockholms läns landsting företrädda. Vi föreslår inte någon förändring av rådets sammansättning. Ordförande i rådet för samhällsplanering är bostadsverkets chef.

Tekniska rådet

Vi föreslår inte någon förändring av tekniska rådets arbetsuppgifter. Tekniska rådet är ett permanent samarbetsorgan med företrädare från olika tekniska områden och andra intressenter. Det har rådgivande uppgifter. Tekniska rådet skall bistå verket i frågor av större vikt och som är av principiell betydelse på byggnadsväsendets område. Det gäller framför allt i samband med att bostadsverket utfärdar tillämpningsbestämmelser till byggnadsstadgan. Enligt nuvarande föreskrifter skall rådet bestå av, förutom ordförande och vice ordförande, sammanlagt 19 företrädare för skilda särskilt angivna myndigheter, organisationer och företag. Vi föreslår inte någon förändring i detta avseende med undantag av att företrädare för konsumentverket också bör ingå i tekniska rådet. Skälen till detta redovisar vi under avsnitt 11.1. Ordförande i tekniska rådet är bostadsverkets chef.

Rådet för energihushållning

Rådet för energihushållning inrättades i januari 1976. Vi föreslår inte någon förändring av rådets arbetsuppgifter och sammansättning. Det har till uppgift att biträda verket i frågor som rör förbättrad hushållning med energi i samband med planläggning och byggande. I rådet ingår i dag åtta företrädare för statliga myndigheter. Dessutom är Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet företrädda i rådet. Rådet medverkar i arbetet med sådana föreskrifter, råd och anvisningar som har betydelse för energihushållningen. Ordförande i rådet för energihushållning är bostadsverkets chef.

10.6.3 *Sekretariatet för planering och utveckling*

Uppgifterna för sekretariatet för planering och utveckling beskrivs under avsnitt 10.5.2.

10.6.4 *Huvudenheten för bostadsförsörjningsfrågor*

Inom huvudenheten för bostadsförsörjningsfrågor organiseras verksamheten på tre enheter: planeringsenheten, utredningsenheten och juridiska enheten. Huvudenhetens uppgift är bl a att analysera bostadsförsörjningsläget, följa arbetet med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen och upprätta för-

slag till fördelning av bostadsbyggnadsresurser på län. Ansvaret för metodutveckling för bostadsbyggnadsprogrammen och andra planeringsåtgärder på bostadsförsörjningsområdet åvilar också denna enhet. Enheten svarar vidare för utrednings- och utvecklingsarbete som rör belånings- och värderingsmetoder och andra bostadspolitiska medel. Dessutom ankommer det på huvudenheten för bostadsförsörjningsfrågor att dels utarbeta tillämpningsföreskrifter för lån och bidrag, dels handlägga besvär i vissa låne- och bidragsärenden.

Planeringsenheten

Planeringsenheten är i huvudsak en utredningsenhet. Den har till uppgift att följa, analysera och ställa samman prognoser avseende bostadsförsörjningen. Bland uppgifterna ingår att bedöma bostadsefterfrågan – dess storlek och inriktning – och att analysera statistik avseende bostadsförhållanden, hyror och bostadsbyggande.

I kapitel 5 föreslår vi att den huvudsakliga fördelningen av låneramar på län skall ankomma på regeringen. Planeringsenheten skall bereda sådana ärenden och utarbeta beslutsunderlag som verket tillhandahåller regeringen. Möjlighet till delegering av viss beslutanderätt i dessa frågor från regeringen till bostadsverket bör emellertid finnas.

Planeringsenheten har på central nivå ansvaret för de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Dessa program och kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP) utgör viktiga underlag för planeringsenhetens verksamhet. Enheten har också ansvaret för att i samarbete med Svenska Kommunförbundet utveckla metoder för de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

Planeringsenheten har i stort sett samma uppgifter som nuvarande planeringsbyrån hos bostadsstyrelsen och bedriver både utrednings- och metodutvecklingsarbete. Bibliotek och tidskriftservice som i dag sorterar under planeringsbyrån knyts i bostadsverket till informationsenheten. Ansvaret för samordning av bostadsstyrelsens anslagsframställning ligger på planeringsbyrån. Vi föreslår att detta ansvar i bostadsverket skall ligga på ekonomienheten under huvudenheten för administrativa frågor.

Planeringsenhetens uppgifter är bl a att

- följa utvecklingen inom boendesektorn bl a genom kontakter med övriga samhällsorgan och andra intressenter inom sektorn
- utarbeta prognoser och annat planeringsunderlag för bedömning av boendesektorns utveckling
- analysera och samla in statistik avseende den aktuella boendesituationen – bostadsförhållanden, hyror, bostadsproduktion, förmedling av bostäder, förekomst av tomma lägenheter m m
- bedöma bostadsbehov och bostadsefterfrågan, dess storlek, inriktning och förändring
- ställa samman information om lån- och bidragsgivningen till bostadsändamål
- i nära samarbete med olika statistikinsamlande organ bedöma behov av och utforma underlag för insamling av statistiska data

- lämna underlag för bostadsverkets planering avseende boendesektorns utveckling, bl a redogörelse för bostadsförsörjningsläget, bostadsbyggandets kreditförsörjning, låne- och bidragsverksamhetens omfattning och prognoser rörande anslagsbehov för lån och bidrag m m
- utarbeta beslutsunderlag till regeringen för fördelningen av låneramar till ny- och ombyggnad m m
- ställa samman och analysera de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen
- bedriva utvecklingsarbete och ta fram metoder för bostadsbyggnadsprogrammen samt ge råd och information till kommunerna i dessa frågor
- ta del i arbetet med att utveckla metoderna för den kommunalekonomiska långtidsplaneringen.

Utredningsenheten

Utredningsenheten har uppgifter som innefattar både utredning och metodutveckling. Vi har fört samman metodutveckling som rör belånings- och värderingsmetoder och utredningsarbete som rör andra bostadspolitiska styrmedel i utredningsenheten. Det senare gäller i stor utsträckning styrning genom information, rådgivning och service främst till kommunerna. Genom att föra samman metodutveckling som gäller belånings- och värderingsmetoder med det övriga utredningsarbetet uppnår man lättare en god avvägning mellan de olika styrinstrumenten. I det föregående har vi betonat den nya roll som ett mer uttåtriktat bostadspolitiskt verk bör spela. I det sammanhanget pekade vi på ett antal tyngdpunktsförskjutningar i arbetsuppgifterna. Det gäller bl a information till de boende om rättigheter och skyldigheter, konsumentupplysning om bostäder, information till småhusköpare, insatser för att följa och främja försöken att utveckla former för en vidgad boendedemokrati, utforma program för anbudskonkurrens, sprida information om planexempel och goda projekt, aktivt stödja experiment- och utvecklingsprojekt inom serviceområdet.

Utredningsenheten har således till uppgift att dels utveckla metoder för den statliga belåningen till bostadsändamål och anpassa dessa till förändringar, dels ta fram underlag för den ökade informations- och rådgivningsverksamheten.

På bostadsstyrelsen har i dag både tekniska byrån och den till värderingsbyrån knutna konsultverksamheten uppgifter av det senare slaget. Vi föreslår att dessa uppgifter samlas under utredningsenheten. Vårt förslag att kommunalisera huvuddelen av låne- och bidragsbesluten innebär att flertalet tjänstemän på regional nivå, som inte arbetar med låneförvaltning, i stor utsträckning kommer att få uppgifter som liknar dem som konsulenterna har i dag. Vi föreslår att de regionalt placerade konsulenterna förs över till den centrala organisationen. De som arbetar centralt med dessa uppgifter kommer även i fortsättningen att behöva arbeta i nära kontakt med de regionala organen. Enheten för information kommer att stödja personalen på regional nivå i deras serviceroll i förhållande till kommunerna.

I kapitel 11 pekar vi på förskjutningar i arbetsuppgifterna vad beträffar den s k revisionsverksamheten. Det ankommer på utredningsenheten att analysera prissituationen och prisutvecklingen på bostadsområdet och klar-

lägga orsakerna till förändringarna. Det kan bl a ske genom förändring av revisionsverksamheten samt genom kompletterande punktstudier. Detta diskuteras närmare i kapitel 11.

Till utredningsenheten förs således uppgifter från tekniska byrån i de delar som gäller att utarbeta underlag för informations- och rådgivningsverksamheten. Vidare förs hussektionen, delar av tomtsektionen samt konsulentverksamheten till utredningsenheten.

Utredningsenhetens uppgifter är bl a att

- utveckla metoder för belåning av mark och byggnader
- utarbeta metoder för markprisprövning
- ta fram underlag för beräkning av schablonbelopp, orts-, värderings- och tidskoefficienter
- analysera och bedöma prisutvecklingen inom bostadsområdet bl a genom den s k revisionsverksamheten och med hjälp av punktstudier
- medverka vid utfärdandet av tillämpningsföreskrifter för lån- och bidragsgivning
- medverka i ärenden som rör belåning av servicelokaler, beslut om lån och bidrag till samlingslokaler och bidrag till miljöförbättrande åtgärder
- medverka i vissa besvärsärenden
- stödja experiment- och utvecklingsarbetet inom bostadsbyggandet
- främja utvecklingsprojekt som rör boendeservice
- utveckla metoder för och ge exempel på programskrivning samt ge information till kommunerna i samband med deras prövning av anbud
- främja försöken att utveckla former för en vidgad boendedemokrati
- utarbeta underlag för allmän informations- och upplysningsverksamhet t ex konsumentupplysning om bostäder, information om olika former av bostadsstöd, information till småhusköpare m m.

Juridiska enheten

Låne- och bidragsbyrån vid bostadsstyrelsen är historiskt sett den byrå som svarat för beredning av låne- och bidragsärenden. I och med att beslutanderätten i huvuddelen av dessa ärenden flyttats ut till länsbostadsnämnderna har handläggning av besvärsärenden blivit den dominerande uppgiften på denna byrå. Vi föreslår att en juridisk enhet inrättas för handläggning av bl a besvär över beslut i låne- och bidragsärenden. Juridiska enheten motsvaras i stor utsträckning av låne- och bidragsbyråns nuvarande verksamhet och de uppgifter som i dag ligger på kanslibyråns allmänna sektion.

Besvär över beslut avseende tomt- och grundberedningskostnader samt läges- och standardtillägg ankommer också på juridiska enheten. I dessa ärenden har juridiska enheten att samråda med den sakkunskap som finns på huvudenheten för markfrågor.

Beslut om bidrag till förbättring av boendemiljö och lån och bidrag till samlingslokaler fattas av särskilda delegationer. Beslutsunderlaget tas fram av den juridiska enheten i samråd med berörda fackenheter.

Juridiska enheten skall vidare ha ansvaret för att i samråd med de olika fackenheterna på huvudenheten för bostadsförsörjningsfrågor utforma tillämpningsföreskrifter och anvisningar till låne- och bidragsförfattningar. Ju-

ridiska enheten skall också kunna ge de kommunala bostadspolitiska organen viss service i juridiska frågor.

I kapitel 6 behandlar vi låneförvaltningen. Vi förordar därvid att de uppgifter hos länsbostadsnämnderna som är att hänföra till låneförvaltning förs över till riksbankens avdelningskontor. Detta påverkar den centrala bostadspolitiska myndigheten. De uppgifter som i dag handläggs av låne- och bidragsbyråns ombudsmannasektion bör ankomma på centrala riksbanksorganisationen. Det gäller bl a de lån bostadsstyrelsen i dag förvaltar, inventering av avdelningskontorens innehav av säkerheter för lån, kontroll av deras granskningsverksamhet och pantvård, utarbetande av instruktioner och anvisningar för låneförvaltningen samt visst arbete med bevakning, indrivning och avskrivning av lånefordringar.

I kapitel 5 ansluter vi oss i princip till boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas förslag att på sikt föra över administrationen av bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn till de allmänna försäkringskassorna.

Vi vill emellertid betona att frågor om bostadsbidrag är av sådan bostadspolitisk vikt att de bör betraktas tillsammans med andra åtgärder på bostadsområdet. Detta innebär bl a att ansvaret för besvär över beslut om bostadsbidrag samt uppgiften att ge ut föreskrifter för bostadsbidrag bör ankomma på bostadsverket. Vi föreslår att dessa ärenden förankras i juridiska enheten.

Den juridiska enhetens uppgifter är bl a att

- handlägga besvär hos bostadsverket över beslut om bl a bostadslån, förbättringslån, lån och bidrag till energibesparande åtgärder, bostadsanpassningsbidrag, vinterbidrag, markförvärvslån, hyresförlustlån och bostadsbidrag,
- bereda frågor om återkrav, eftergift m m av bostadsbidrag och hyresförlustlån i den mån detta inte ankommer på regionala organ
- i samarbete med berörda fackenheter ta fram underlag för beslut om bidrag till miljöförbättrande åtgärder samt om lån och bidrag till allmänna samlingslokaler
- utforma förslag till föreskrifter i anslutning till låne- och bidragsförfattningarna
- kontinuerligt följa kommunernas tillämpning av föreskrifter för låne- och bidragsärenden
- ge kommunernas bostadspolitiska organ viss service i juridiska frågor
- svara för viss tillsyn över kommunernas och länsstyrelsernas handläggning av bostadsbidrag

10.6.5 *Huvudenheten för markfrågor*

Huvudenheten för markfrågor har till uppgift att utarbeta metoder och utveckla former för den fysiska planeringen på riks-, region- och kommunnivå samt på detaljplanenivå. Huvudenheten har också ansvaret för att utveckla former för samordning av fysisk planering, kommunalekonomisk långtidsplanering och bostadsbyggnadsprogram. Det ankommer vidare på huvudenheten för markfrågor att biträda bostadsdepartementet i handläggningen

av den fysiska riksplaneringen. Dessutom har huvudenheten till uppgift att handlägga ärenden som inkommer till verket i dess egenskap av central tillsynsmyndighet för planväsendet.

Inom huvudenheten för markfrågor bör verksamheten organiseras på tre enheter – regionenheten, tätortsenheten och granskningsenheten. Även i fråga om denna huvudenhet har vi så långt möjligt skilt mellan löpande arbete och metod- och utformningsarbete. Det löpande granskningsarbetet åligger sålunda granskningsenheten medan utformnings- och metodutvecklingsarbetet utförs på region- och tätortsenheterna.

När planverket bildades år 1967 skapades en särskild granskningsbyrå. Anledningen var att man önskade skilja utvecklingsarbetet från det löpande arbetet. Erfarenheterna på planverket av en särskild enhet med huvudsaklig uppgift att granska planärendena är övervägande positiva. Bl a har handläggningstiden för olika ärenden successivt kunnat minskas. En sammanhållen granskningsverksamhet skapar goda förutsättningar för att verkets granskningsuttalanden blir konsekventa. Vidare har man lättare att möta variationer i ärendetillströmningen vad gäller ärenden av olika typ.

Det är viktigt att erfarenheter som förvärvas i det löpande granskningsarbetet tas till vara i metod- och utvecklingsarbetet. Vi har med hänsyn härtill alternativt prövat möjligheterna att samordna metod- och utformningsarbete med granskningsarbete på lämpligt avgränsade enheter.

En modell som vi prövat är att dela upp granskningsärendena efter skilda plannivåer. Enligt vår bedömning är en sådan uppdelning mycket vansklig. Ett vanligt detaljplaneärende kan t ex aktualisera frågeställningar allt ifrån riksplanekaraktär och ned till sådana som har att göra med enskild persons rättsliga ställning. Detta talar enligt vår mening starkt emot att dela upp granskningsverksamheten på två eller tre enheter. Ett skäl som ofta anförs till förmån för att integrera metod- och utformningsarbete med granskningsarbete är att handläggare periodvis kan arbeta med olika arbetsuppgifter. Vi delar uppfattningen att detta är viktigt dels från verkets sida när det gäller att bygga upp en bred kompetens, dels från synpunkten att utvidgning av arbetsuppgifter kan främja den anställdes arbetstillfredsställelse. Vi anser att vårt förslag att bilda en huvudenhet för markfrågor inom vilken alla dessa typer av ärenden handläggs och samordnas underlättar möjligheterna till arbetsbyten. I detta sammanhang vill vi också betona projektgruppernas betydelse för arbetsutvidgning och erfarenhetsutbyte.

Granskningsverksamheten är i dag omfattande och kommer enligt vad vi erfarit att öka under den närmaste tiden. Om de riktlinjer för ansvarsfördelning mellan stat och kommun som vi skisserar i kapitel 7 förverkligas bör dock granskningsverksamheten minska betydligt. På sikt kan det därför finnas anledning att ompröva indelningen i enheter under huvudenheten för markfrågor.

Vi har vidare funnit att det inte är lämpligt att dra en gräns mellan metodutvecklingsarbete och utformningsarbete. Dessa verksamheter bör organisatoriskt hållas samman. Ett alternativ som vi därför prövat är att allt utformnings- och metodutvecklingsarbete som rör den fysiska planeringen samlas till en organisatorisk enhet. En sådan modell innefattar två enheter – en för granskningsverksamhet och en för metod- och utformningsarbete för fysisk planering på alla plannivåer. Därigenom vinner man fördelen att

olika metodutvecklingsprojekt kan vägas mot varandra. Emellertid framstår ansvarsområdet – alltifrån fysisk riksplanering till områdes- och detaljplanering – som alltför omfattande för att uppgifterna lämpligen kan förankras till en enhet. I och med att allt metod- och utformningsarbete inom planväsendet organisatoriskt samlas under en huvudenhet kan verksamheten ändå samordnas. Vi har därför stannat för alternativet med tre enheter – två för metod- och utformningsarbete och en för granskningsverksamhet.

I kapitel 9 om sambandet mellan fysisk planering och bostadspolitik anför vi att kvalitetskriterier för bostaden och dess närmiljö bör utformas i ett sammanhang. Detta innebär att vi såtillvida gör avsteg från principen om specialisering i organisationen som alla markfrågor inte samlas på huvudenheten för markfrågor. Vi bedömer det emellertid som synnerligen angeläget att väga yttre miljökvaliteter mot kvaliteter i den egentliga bostaden. Delar av det utformnings- och metodutvecklingsarbete som rör den fysiska planeringen på "närmiljönivå" bör därför föras till miljöenheten på huvudenheten för byggnadsfrågor.

I det föregående har vi pekat på att den bostadspolitiska organisationen har ansvar för att boendekostnaderna hålls på en rimlig nivå och därmed också för de kostnader genomförandet av detaljplaner ger upphov till. I vårt förslag till organisation har detta konstaterande tagit sig uttryck i att den markpolitiska kompetensen – dvs den del av värderingsbyråns tomtsektion som inte direkt arbetar med belånings- och värderingsmetoder – förs över till tätortsenheten. Den ekonomiskt inriktade kompetensen på denna enhet förstärks därmed.

Regionenheten

Regionenheten är en utrednings- och metodutvecklingsenhet. Den har till uppgift att ta fram metoder och utveckla former för den fysiska planeringen på riks-, region- och kommunnivå. Enheten skall vidare lämna råd och vägledning vad beträffar formerna för samverkan mellan kommuner och länsstyrelser i fråga om översiktlig fysisk planering. Enheten skall vidare biträda i handläggningen av uppgifter som åläggs verket i anslutning till den fysiska riksplaneringen (prop 1972:111). Det ankommer också på enheten att i nära samråd med kommunförbundet finna former för en lämplig samordning av fysisk planering, kommunalekonomisk långtidsplanering och bostadsbyggnadsprogram. Regionenheten har i stort de uppgifter som i dag ankommer på planverkets regionbyrå.

Regionenhetens uppgift är bl a att

- utarbeta råd och anvisningar avseende metoder för kommunal översiktsplanering, länsinventeringar och för hur den fysiska riksplaneringen skall fullföljas på kommunal nivå
- utarbeta råd och anvisningar till länsstyrelserna beträffande handläggningen av kommunöversikter och översiktsplaner
- utarbeta tekniska anvisningar för hur redovisningen av olika avsnitt i den fysiska riksplaneringen skall gå till
- utveckla former för samordning av fysisk planering, kommunalekonomisk långtidsplanering och bostadsbyggnadsprogram

- medverka i utvecklingsarbete om hur allmänt kartmaterial skall användas i samhällsplaneringen
- inom enhetens verksamhetsområde ta fram underlag för råd och anvisningar i anslutning till ändringar i planlagstiftningen
- informera och ge service till olika intressenter som berörs av enhetens verksamhet
- värdera användningen och effekterna av utfärdade råd och anvisningar
- samordna arbetet med länsinventeringarna
- svara för samråd i frågor som rör hur skilda sektorsintressen skall behandlas i den fysiska riksplaneringen
- göra utredningar om särskilda landsdelar och om särskilda verksamheters markanvändning (miljöstörande industri, areella näringar etc)
- följa planeringen för markanvändningen vid kuster, större insjöar, fjäll och älvdalar samt i övrigt utvärdera kommunala översiktsplaner med riksintressanta områden
- ställa samman översiktligt material som belyser förändringar i utnyttjandet av mark- och vattenresurser.

Tätortsenheten

Tätortsenheten är en utrednings- och metodutvecklingsenhet. Den har till uppgift att utarbeta råd och anvisningar och bedriva utvecklingsarbete som berör den fysiska planeringen inom tätorterna. Enheten har också ansvar för att värdera användningen och effekterna av utfärdade råd och anvisningar inom sitt verksamhetsområde. Tätortsenheten motsvaras i stor utsträckning av planverkets stadsbyrå med undantag av de delar som gäller utformnings- och metodutvecklingsarbete i fråga om bostadens närmiljö. Dessa uppgifter är i vårt förslag hänförda till miljöenheten inom huvudenheten för byggnadsfrågor. Till tätortsenheten förs vissa markpolitiska uppgifter som tidigare ankom på värderingsbyråns tomtsektion hos bostadsstyrelsen.

Tätortsenhetens uppgift är bl a att

- utarbeta råd och anvisningar avseende metoder för planering i tätortsmiljö och metoder för hur redovisningen av denna planering bör utformas
- värdera användningen och effekterna av utfärdade råd och anvisningar
- kartlägga och utveckla medel som kan underlätta för kommunerna att bedriva en aktiv markpolitik
- ge råd och service i frågor som rör planering och förvärv av mark för samhällsbyggandet
- studera och utveckla planeringstekniken, bl a metoder för samverkan mellan olika planeringsformer, planeringsnivåer och planeringsintressenter
- inom enhetens verksamhetsområde utarbeta underlag för råd och anvisningar i anslutning till ändringar i byggnadslagstiftningen
- utarbeta råd och anvisningar för planering av trafiknät i tätorter, arbetsplatsområden och fritidsanläggningar
- informera och ge service till olika intressenter som berörs av enhetens verksamhet
- utveckla metoder för att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av utfärdade råd och anvisningar.

Granskningsenheten

Inom granskningsenheten handläggs främst ärenden som inkommer till verket i dess egenskap av central tillsynsmyndighet för planväsendet. I den mån fysiska planer skall fastställas av centrala organ skall underlag för sådana beslut utarbetas av granskningsenheten. Enheten skall vidare svara för handläggning av besvär över kommunernas beslut i planfrågor. Enheten behandlar också ärenden som rör tomtindelning, förköp, koncessioner, expropriationer m m. Det ankommer också på enheten att pröva lokaliseringsärenden enligt 136 a § byggnadslagen. Vidare har enheten att pröva frågor om hänsyn till energihushållningen i samband med planläggning. Granskningsenhetens uppgifter motsvaras i stort av planbyråns verksamhet.

Granskningsenhetens uppgifter är bl a att

- granska region- och generalplaner
- handlägga underställda eller överklagade stads- och byggnadsplaner, dispenser, byggnadsärenden, tomtindelningar och avstyckningar m fl ärenden som remitteras för yttrande
- granska förköps- och expropriationsärenden som remitteras för yttrande
- utforma normalförslag för gatubyggnadskostnadsbestämmelser
- granska översiktsplaner i samband med den fysiska riksplaneringens planeringsskede
- handlägga ärenden om lokaliseringstillstånd jämlikt 136 a § byggnadslagen
- handlägga ärenden som remitteras från koncessionsnämnden för miljöskydd och från luftfartsverket.

10.6.6 *Huvudenheten för byggnadsfrågor*

Huvudenheten för byggnadsfrågor har till uppgift att utarbeta föreskrifter, råd och anvisningar till byggnadsstadgan som rör konstruktion och utförande i övrigt av byggnader och andra anordningar. Huvudenheten skall också utarbeta råd och anvisningar samt informera om de kvalitetskrav som bör ställas på bostaden och dess närmiljö. Vidare handläggs inom huvudenheten ärenden som inkommer till bostadsverket i dess egenskap av central tillsynsmyndighet på byggnadsväsendets område. Det ankommer också på huvudenheten att handlägga ärenden som rör konstruktion och produktion av byggnader och byggnadsdelar, utfärda typgodkännande samt att verka för samordning av byggbestämmelserna.

Vi föreslår att verksamheten inom denna huvudenhet organiseras på fyra enheter och ett sekretariat. Vi har även på denna huvudenhet skilt mellan utrednings- och utvecklingsarbete och det löpande arbetet. De förra uppgifterna knyts till konstruktions-, installations- och miljöenheterna och de senare till prövningsenheten. Ett service- och samordningsorgan – sekretariatet för samordning av byggnadsbestämmelser – bör också knytas till huvudenheten för byggnadsfrågor.

I dag finns ett byggnormsekretariat knutet till normenheten under byggnadsbyrån. Sekretariatet har bl a till uppgift att samordna normarbetet. I vårt förslag till organisation skall sekretariatet ha samordnings- och serviceuppgifter i relation till de tre utvecklingsenheterna samt svara för sam-

ordning av föreskrifter, råd och anvisningar som rör byggandet och som i dag utfärdas av andra myndigheter. Vi har övervägt ett särskilt sekretariat utanför huvudenheten för byggnadsfrågor som ett fristående sekretariat direkt under verksledningen. Vi har emellertid funnit att sambanden mellan sekretariatets uppgifter och de uppgifter som ankommer på huvudenheten för byggnadsfrågor är mycket starka. Vi anser dessutom att man bör begränsa antalet enheter utanför linjeorganisationen.

Konstruktionsenheten

Konstruktionsenheten har en starkt tekniskt inriktad kompetens. Den har till uppgift att utarbeta föreskrifter, råd och anvisningar rörande byggnadens bärande och skyddande konstruktioner. Konstruktions-, byggnadsfysik- och brandskyddssektionerna, som i dag finns på planverkets normenhet, ingår i konstruktionsenheten. Den verksamhet som betong- och stålbyggnadskommittéerna bedriver övertas av konstruktionsenheten. Ansvaret för att utarbeta normer för dessa områden ankommer på enheten. Vidare knyts den byggnadstekniska kompetens som i dag finns på bostadsstyrelsens tekniska byrå till enheten.

Förslag till normer för betong- och stålbyggnadskonstruktioner utarbetas sedan lång tid tillbaka av särskilda samarbetskommittéer – statens betongkommitté och statens stålbyggnadskommitté.

Ledamöterna i kommittéerna tillsätts av planverket efter förslag från olika myndigheter och organisationer m fl. Ordförande i respektive kommitté utses av planverket, som också skall äska medel för kommittéernas verksamhet. Kommittéerna äger också enligt särskilt medgivande att för normarbetet disponera överskottet av försäljningen av normpublikationerna.

De normer kommittéerna enligt sina instruktioner har att utarbeta är i allt väsentligt av samma art som planverkets tillämpningsbestämmelser till byggnadsstadgan. För att få en rationell och praktisk organisation för normarbetet rörande betong- och stålbyggnadskonstruktioner bör de båda kommittéerna inordnas i bostadsverket. Detta kan enklast ske genom att bostadsverket tar över administrationen av kommittéerna. Dessa bör ombildas till normkommittéer knutna till tekniska rådet på samma sätt som andra liknande rådgivande organ. Vi förutsätter att kommittéerna även i denna nya form kommer att fungera som organ för samarbete mellan berörda myndigheter. Ledamöterna i kommittéerna bör utses enligt samma regler som gäller för övriga organ av detta slag.

När kommittéerna inordnas i bostadsverket bör kommittéernas normpublikationer ingå i Svensk Byggnorm. Därigenom bortfaller möjligheten att disponera medel av överskottet av publikationsförsäljningen för normarbetet. Vi föreslår därför att de erforderliga medlen för arbetet med betong- och stålbyggnadsnormer i sin helhet lämnas över statsbudgeten.

Konstruktionsenhetens uppgifter är bl a att utarbeta förslag till bestämmelser rörande

- geoteknik, grundläggning och grundvatten
- stomkonstruktioner av betong, stål, murverk och trä m m samt last- och säkerhetsfrågor

- skyddskonstruktioner (t ex räcken) samt ställningar o d
- byggnadsfysik (inklusive byggnads klimatskydd och ljudisolering) och hygieniska frågor om byggnadsmaterial (hälsofarliga material)
- brandskydd, explosionsskydd och annat katastrofskydd
- underhåll av byggnader.

Installationsenheten

Den byggnadstekniska utvecklingen i förening med ökade samhällskrav rörande bostäders och arbetslokalers inneklimat samt kravet på god energihushållning har medfört en kraftig tillväxt av det normarbete som avser installationer och tekniska system. Vi har därför funnit det lämpligt att inrätta en särskild enhet för sådana uppgifter. På denna bör ankomma att utarbeta förslag till föreskrifter, råd och anvisningar rörande

- installationer för värme, ventilation, vattenförsörjning, avlopp, el och gas
- termiskt inneklimat, luftkvalitet, belysning och energihushållning
- hissinstallationer och andra maskinella anordningar (t ex mekaniskt drivna portar)
- luft- och vattenföroreningar samt avfallsfrågor
- markförlagda ledningar
- underhåll av installationer.

Miljöenheten

I kapital 9 pekar vi på behovet av att kvalitetskriterier för bostaden och dess närmiljö utformas i ett sammanhang samt att de krav som i samband med den statliga långivningen ställs på bostadens utformning har ett nära samband med de krav som på grundval av byggnadsstadgans bestämmelser ställs på byggnader. Det senare har markerats genom att God Bostad och Svensk Byggnorm samlats i en publikation – Svensk Byggnorm 75. Dessa förhållanden återspeglas i vårt förslag till organisation i att en del av den kompetens som tidigare var knuten till den tekniska byrån på bostadsstyrelsen förs över till miljöenheten.

Kvalitetskrav på närmiljö har också ett nära samband med de uppgifter som ligger på tätortsenheten. När det gäller avgränsningen till tätortsenheten drar vi gränsen så att frågor som rör närmiljöns utformning förs till miljöenheten. I praktiken innebär detta att frågor som rör kvarterets utformning ankommer på miljöenheten.

Genom detta har vi dels organisatoriskt fört samman det arbete som rör utformningen av byggnaden, bostaden och dess närmiljö till enheten, dels tillfört huvudenheten för byggnadsfrågor sådan kompetens som inte enbart är starkt tekniskt inriktad. Miljöenheten övertar således uppgifter från delar av den tekniska byrån, delar av stadsbyråns utformnings- och metodsektioner samt byggnadsutformningssektionen på byggnadsbyrån. Sålunda tillförs miljöenheten sakkunskap inom arkitektur och beteendevetenskap samt i någon mån även ekonomisk kompetens.

Miljöenhetens uppgifter är således att handlägga ärenden som rör bo-

stadens utformning, dess närmiljö och utformningen av byggnader. I detta syfte skall enheten utarbeta föreskrifter, råd och anvisningar samt sprida information i dessa frågor.

Miljöenhetens uppgifter är bl a att

- utarbeta råd och anvisningar för utformningen av bostadens närmiljö
- utarbeta råd och anvisningar som rör byggnads inre och yttre utformning och dess planlösning
- utforma informationsmaterial inom förutnämnda områden
- utarbeta råd och anvisningar som rör byggnads placering på tomt och hur man utnyttjar tomten samt krav på en byggnads tillgänglighet
- utforma de funktionella krav som bör ställas på särskilda lokaler och utrymmen
- samla in och värdera utformnings- och planmaterial i samarbete med andra berörda enheter
- värdera användningen och effekterna av utfärdade föreskrifter, råd och anvisningar.

Prövningsenheten

Prövningsenheten har i huvudsak de arbetsuppgifter som i dag ankommer på enheten för typgodkännande och tillsyn. Enheten handlägger i huvudsak löpande ärenden. Den verksamhet med typgodkännande som i dag ankommer på bostadsstyrelsens tekniska byrå förs över till prövningsenheten.

Enheten handlägger ärenden som rör konstruktion och produktion av byggnader och byggnadsdelar. Enheten skall handlägga ärenden om typgodkännande av konstruktion m m som berörs av bestämmelserna i byggnadsstadgan samt utarbeta föreskrifter rörande byggnadsarbeten. Enheten skall vidare utarbeta erforderliga regler för tillverkningskontroll i anslutning till typgodkännandeverksamheten samt biträda utomstående om det är av allmänt intresse för byggnadsväsendet. Enheten skall medverka i det nordiska samarbetet rörande typgodkännande och kontroll samt lämna erforderlig information om verksamheten.

Prövningsenheten har till uppgift bl a att

- arbeta för att underlätta införandet av nya produkter, främja ett rationellt byggande samt trygga produkternas kvalitet
- utreda ärenden om typgodkännande av konstruktion eller utförande i övrigt av byggnader eller andra anordningar, om vilka bestämmelser ges i byggnadsstadgan
- utarbeta erforderliga regler för tillverkningskontroll i anslutning till verksamheten med typgodkännande
- utarbeta bedömningsregler för nya industriellt tillverkade produkter och tekniska system samt verka för att svensk standard tillämpas i den mån rationaliseringen inom byggnadsverksamheten därigenom främjas
- meddela föreskrifter, råd och anvisningar rörande ritningar och andra handlingar, som skall bifogas ansökan om byggnadslov, arkivering och expedition av handlingar
- medverka till att handläggningen av byggnadslovsärenden och tillsyn på byggplatsen rationaliseras

- samla in och bearbeta kunskaper och erfarenheter inom byggnadsväsendet i andra länder
- utarbeta regler för riksgiltig prövning av ansvarig arbetsledares kompetens.

Sekretariatet för samordning av byggnadsbestämmelser

Till huvudenheten för byggnadsfrågor knyts sekretariatet för samordning av byggnadsbestämmelser. Sekretariatet har till uppgift att samordna verkets och andra myndigheters föreskrifter, råd och anvisningar på byggnadsväsendets område samt i samverkan med andra myndigheter svara för att informationen i dessa frågor når berörda mottagargrupper. Vidare ankommer det på sekretariatet att medverka i nordiskt och övrigt internationellt arbete. Det gäller främst byggnormverksamhet och standardisering.

Sekretariatet har till uppgift bl a att

- samordna miljö-, installations- och konstruktionsenheternas normarbete
- samordna verkets och andra myndigheters föreskrifter, råd och anvisningar på byggnadsväsendets område
- ställa samman och redovisa forskningsbehov i samband med byggnormarbete samt
- medverka i nordiskt och övrigt internationellt samarbete om harmonisering av byggbestämmelser.

10.6.7 *Huvudenheten för administrativa frågor*

Inom huvudenheten för administrativa frågor bör verksamheten organiseras på fyra enheter – ekonomienheten, personalenheten, organisationsenheten och informationsenheten. Huvudenheten för administrativa frågor skall främst stödja och ge service till de övriga enheterna inom verket. För att skapa förutsättningar för en god samordning av verkets administrativa insatser föreslår vi att funktionerna ekonomi, personaladministration, administrativ rationalisering samt utbildning och information renodlas och samlas under huvudenheten för administrativa frågor.

En sammanläggning av bostadsstyrelsens och planverkets administrativa stöd- och servicefunktioner gör det möjligt att förstärka vissa funktioner samtidigt som det skapas utrymme för en del personalbesparingar.

En stor del av huvudenhetens verksamhet rör personal- och ekonomifrågor. Det sammanhållande ansvaret för olika insatser på personalutvecklingens område knyts till personalenheten. De personaladministrativa funktionerna förstärks. Ekonomifrågor och kontorsservicefrågor knyts till ekonomienheten som också svarar för samordningen av budgetarbetet. Ansvaret för de administrativa utvecklingsinsatserna läggs på organisationsenheten.

Till den administrativa huvudenheten har vi också fört informationsenheten. Vi har redan nämnt att den intar en central ställning i bostadsverket. Vi har övervägt att bryta ut denna enhet från huvudenheten och låta den lyda direkt under verksledningen. Vi anser emellertid att det är önskvärt att hålla ihop organisationen under fyra huvudenheter. Informationsenheten har till övervägande del serviceuppgifter – både gentemot de övriga enheterna

i verket och de slutliga avnämarna till verkets produktion.

De uppgifter som i dag ligger på kanslibyråns allmänna sektion förs i den nya organisationen till den juridiska enheten. Det gäller främst uppgiften att utarbeta tillämpningsbestämmelser till låne- och bidragsförfattningarna.

Bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna utgör i dag tillsammans en redovisningsgrupp med en redovisningscentral och ett revisionskontor. Vårt förslag att inordna delar av länsbostadsnämndernas organisation som en enhet i länsstyrelserna innebär att dessa betjänas av redovisningscentralen och revisionskontoret vid länsstyrelsernas organisationsnämnd, LON. Planverket ingår i dag i en redovisningsgrupp som är administrativt knuten till kammarkollegiet. Bostadsverket kan få dessa tjänster utförda genom en förstärkt redovisningscentral och revisionskontor som knyts till kammarkollegiet.

Vårt förslag att föra över ansvaret för låneförvaltningen på riksbanksorganisationen innebär att de delar av kamerala sektionen på bostadsstyrelsens kanslibyrå som arbetar med låneförvaltning förs över till riksbanken. En stor del av den ADB-kompetens som i dag finns på bostadsstyrelsen bör också föras över till riksbanken.

Ekonomienheten

Såväl planverket som bostadsstyrelsen har infört det nya ekonomiska redovisningssystemet – system S. Med hänsyn till att de rent kamerala uppgifterna får allt mindre betydelse i förhållande till de ekonomiadministrativa föreslår vi att enheten kallas ekonomienheten. Till de ekonomiadministrativa uppgifterna hör anslagsframställning, budgetering, budgetprognoser, inkomstberäkningar, medelsförvaltning och taxefrågor. Ekonomienheten bör också svara för internbudgeten och följa utfallet bl a genom att rapportera avvikelser i budgeten till verksledning och fackenheter. Enheten är vidare ansvarig för att regler och anvisningar tas fram inom det ekonomiadministrativa området. Den har också ansvaret för utbildningen inom ekonomiområdet. Ansvaret för kontorsservicefunktionerna inom verket vilar också på ekonomienheten.

Ekonomienhetens uppgifter är bl a att

- samordna arbetet med verkets anslagsframställning
- svara för verkets redovisningssystem och utfärda anvisningar rörande den ekonomiska redovisningen i organisationen
- svara för fortlöpande kontroll och analys av verkets budget
- beräkna verkets inkomster och utföra budgetprognoser
- handlägga taxefrågor samt sköta försäljning och distribution
- utföra kameral granskning och kontering av räkningar
- svara för lokaler, kontorsutrustning och inredning
- svara för telefonväxel, registratur, vaktmästeri och budtjänst, arkiv, förråd av kontorsmaterial och blankettexpedition
- svara för duplicering och reprocentral.

Personalenheten

Personalenheten har det övergripande ansvaret för verkets personaladministration. Med personaladministration menar vi alla insatser som görs inom verket för att planera, bereda och följa personalfrågor. Vi vill i detta sammanhang starkt betona att ansvaret för personaladministrationen till stor del bör ligga på de personalansvariga cheferna i organisationen. Personaladministration i vid bemärkelse är bl a en del av det dagliga arbetet och kommer till uttryck i bl a arbetsledningen. Många betydelsefulla frågor inom det personaladministrativa området kräver dock handläggning av personal med särskild fackkunskap på området. Sådan fackkunskap bör samlas i personalenheten.

Bostadsverkets arbetsuppgifter kommer successivt att förändras. Tyngdpunktsförskjutningar i verksamheten ställer krav på att kunskap och kompetens inom organisationen utvecklas. Det kan ske bl a genom personalutbildning och rekrytering. För att verket i princip alltid skall ha den rätta personaluppsättningen måste den personaladministrativa planeringen vara väl utvecklad. Denna planering syftar till att tillgodose verkets behov av arbetskraft både kvantitativt och kvalitativt. Den har också till uppgift att underlätta planeringen av olika åtgärder för att utveckla de anställdas kunskaper och färdigheter i linje med deras förutsättningar och ambitioner. Vi vill i detta sammanhang betona vikten av att verkets personaladministrativa planering samordnas med den övriga verksamhetsplaneringen. Detta innebär bl a att en långsiktig personalplanering bör integreras med övrig långsiktig planering. I personalplaneringen görs bedömningar om personalbehov och personaltillgång för de olika enheternas fackområden.

Det personaladministrativa arbetet och utvecklingen av detta bör få en så bred förankring som möjligt hos de anställda som också bör ges möjlighet att medverka i arbetet. En betydelsefull uppgift för personalenheten är att – under erforderlig medverkan av organisationen i övrigt – utarbeta underlag och handlingslinjer för personalpolitiken.

I enhetens uppgifter ingår också att följa hur personalpolitiken och de personaladministrativa handlingslinjerna tillämpas i organisationen och ta initiativ till åtgärder.

Vi har redan konstaterat att ansvaret för personaladministrativa åtgärder till stor del ligger hos cheferna på olika nivåer i verket. Det gäller främst ansvaret för den individuella personalutvecklingen i frågor som rör introduktion, utbildning, arbetsrotation och arbetsutvidgning. Personalutbildningen bör enligt vår mening samordnas med andra personalutvecklande åtgärder. Av det skälet bör den interna personalutbildningen knytas till personalenheten. Personalenheten har i det sammanhanget framför allt till uppgift att skapa förutsättningar för att personalutbildningen flyter friktionsfritt.

Ansvaret för att genomföra den fackinriktade utbildningen bör knytas direkt till berörd verksamhetsgren. Personalenhetens uppgift är att analysera utbildningsbehoven inom verket samt att aktivt stödja insatserna för den interna personalutbildningen. Personalenheten skall vidare lämna erforderligt stöd i frågor som rör rekrytering, urval, omplacering och entledigande av personal. Ansvaret för dessa rörlighetsåtgärder bör emellertid ligga på de olika enheterna. På likartat sätt har cheferna i organisationen var och

en för sin enhet ansvaret för frågor som rör arbetsmiljö, arbetarskydd och andra personalsociala åtgärder. Frågor inom detta område som är av gemensam och övergripande natur bör emellertid skötas av personalenheten. Frågor som rör löner och anställningsvillkor kräver specifik personaladministrativ kompetens – bl a god kunskap om gällande lagar och avtal – och bör av det skälet förankras på personalenheten.

Vi tar inte närmare upp frågan om olika företagsdemokratiska problem inom det nya verket. Dessa frågor behandlas f n i annat sammanhang genom delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF). Planverket deltar i försöksverksamhet med förvaltningsdemokrati. Frågan om att eventuellt fortsätta försöksverksamheten i bostadsverket samt den lämpliga utformningen av försöksverksamheten bör behandlas i nära samråd med berörda personalorganisationer inom ramen för av statsmakterna fattade beslut.

Personalenhetens uppgifter är bl a att

- handha det samordnande ansvaret för verkets personaladministration
- bereda och i nära samarbete med verket i övrigt utforma och följa tillämpningen av verkets personalpolitik
- svara för den personaladministrativa planeringen bl a för att tillgodose behovet av kompetent arbetskraft
- ställa samman personalens utbildningsbehov och biträda andra enheter i personalutbildningsfrågor
- bistå andra enheter i personalutvecklingsfrågor och vid rekrytering, urval, omplacering och entledigande av personal samt i arbetsmiljöfrågor och personalvårdsfrågor
- svara för frågor som rör personalens löne- och anställningsvillkor samt handha personalförteckning och personaladministrativ statistik.

Organisationsenheten

Vi föreslår att en särskild organisationsenhet inrättas i bostadsverket med uppgifter inom administrativ rationalisering och utveckling bl a för att underlätta framtida förändringar i organisationen. Organisationsenheten bör ta initiativ till, medverka i och samordna utredningar och utvecklingsarbete som rör verkets organisation och arbetsformer så att dessa kontinuerligt anpassas till de krav utvecklingen ställer. Redan i dag kan man skönja tänkbara förändringar som sannolikt kommer att påverka organisationsstrukturen. Vi har exempelvis nämnt resultatet av översynen av byggnadslagstiftningen.

I organisationsenhetens uppgifter ingår så skiftande verksamheter som organisation, system och rutiner, utformning av blanketter, arbetsmetoder och hjälpmedel. Arbetet inom administrativ rationalisering och utveckling bedrivs ofta i projektform. Det samordnande ansvaret för sådana arbetsgrupper bör ligga på organisationsenheten. Som ett led i verkets administrativa utveckling bör ingå viss utbildning på rationaliseringsområdet av främst verkets chefspersonal men även av andra anställda.

Organisationsenhetens uppgifter är bl a att

- följa utvecklingen inom administrativ rationalisering och utveckling samt främja förståelse för nya administrativa metoder inom verket

- ta initiativ till, medverka i och samordna utredningar och utvecklingsarbete som rör verkets organisation och arbetsformer
- svara för konstruktion av blanketter för bl a lån och bidrag
- upprätta en rationaliseringsplan samt biträda verket i övrigt i rationaliseringsfrågor.

Informationsenheten

I avsnitt 10.5.2 beskriver vi den roll och de uppgifter informationsenheten har. Den har till uppgift bl a att

- stödja fackenheter och projektgrupper i informations- och utbildningsfrågor
- biträda i frågor om informationsteknisk och grafisk utformning av verkets publikationer samt svara för samordning i frågor om tryckning och distribution av dessa
- ge ut en periodisk tidskrift om bostadspolitik, plan- och byggnadsväsen
- följa effekterna av informations- och utbildningsverksamheten
- svara för den allmänna informationen om verket och dess arbete
- förse den regionala organisationen med lämpligt informations- och utbildningsmaterial
- svara för den interna informationen samt handha verkets allmänna bibliotekstjänst
- hålla kontakt med nämnden för samhällsinformation, som har att förmedla råd och service till statliga myndigheter i informationsfrågor.

Inom informationsenheten skall finnas en pressombudsman som står direkt till verksledningens förfogande.

10.7 Organisationen på regional nivå

10.7.1 *Utgångspunkter för utformningen av den regionala organisationen*

I våra direktiv anförs att vi inte har att ompröva den inordning av länsarkitektkontoren i länsstyrelserna som skedde år 1971. Vi har däremot till uppgift att pröva länsbostadsnämndernas organisatoriska ställning.

En första utgångspunkt för denna prövning är våra förslag att föra över uppgifter till kommunerna samt att föra över arbetsuppgifter från det centrala bostadspolitiska organet till den regionala nivån.

I kapitel 8 utvecklar vi tankegångar kring en ny roll för den statliga organisationen för bostadspolitik, plan- och byggnadsväsen. Denna roll kan sammanfattas i begreppen råd, information och service. I det sammanhanget betonar vi att det är önskvärt att rådgivning inom alla tre verksamhetsområdena så långt möjligt sker samordnat och i ett sammanhang. I kapitel 9 pekar vi på sambanden mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen. Det finns ett behov av en närmare samordning av dessa verksamheter. Den kontaktstudie statskontoret utfört för vår räkning visar att kontakterna mellan länsbostadsnämnd och länsstyrelse i dag är sparsamma. Detta är

också ett skäl som talar för att en organisatorisk samordning är att föredra. En stor del av länsbostadsnämndernas verksamhet rör låneförvaltning. I kapitel 6 föreslår vi att riksbanksorganisationen tar över ansvaret för låneförvaltningen. Mot bakgrund av dessa förhållanden anser vi att de statliga bostadspolitiska uppgifterna på regional nivå bör inordnas i länsstyrelsen. Vi har således kommit till samma slutsats som länsberedningen. Länsberedningen anförde:

"Finner man att bostadslåneverksamheten i ökad utsträckning bör kommunaliseras talar starka skäl för att den planerade verksamheten i sin helhet infogas i länsstyrelsen. Härigenom skulle länsbostadsnämnden kunna avskaffas."

Den nuvarande statliga bostadspolitiska organisationen är ett exempel på en helt genomförd vertikal sektoriell organisation. Det finns således ett ansvarigt fackdepartement, ett centralt verk och en direkt underställd länsorganisation. I en sådan organisation följer resursstyrning och direktivrätt direkta och raka linjer.

I det följande anför vi några allmänna synpunkter på förhållandet mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna. Vi redovisar också vissa erfarenheter av att inordna länsarkitekterna i länsstyrelserna.

10.7.2 *Allmänna synpunkter på förhållandet mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna*

I samband med omorganisationen av länsstyrelsen år 1971 aktualiserades vissa frågor angående förhållandet mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna. De frågor som berördes var:

- Centrala myndigheters uppgift att svara för initiativ, ge generella riktlinjer, normer, råd och anvisningar m m.
- Möjlighet för central myndighet och länsstyrelse att få varandras ställningstaganden prövade av regeringen.
- Centrala myndigheters inflytande på tillsättningen av vissa tjänster i länsstyrelsen.
- Möjlighet för central myndighet att ta initiativ till utbyte av personal, kalla personal till konferenser och anordna fortbildning samt att ge synpunkter på resurstilldelning för verksamhet i länet inom myndighetens ämnesområde samt prioritering av länsstyrelsernas personalresurser vid samtidiga önskemål från flera centrala myndigheter.

Länsstyrelserna har – med länen som geografiska verksamhetsområden – uppgifter inom snart sagt alla sektorer av statsförvaltningen. I allmänhet finns för dessa sektorer också en central myndighet som företrädare för statsmakterna. En väsentlig uppgift för länsstyrelserna är att verka för att den sektoriella samhällsverksamheten samordnas och får en inriktning som är anpassad till de regionalpolitiska målen för länet. Denna samordningsuppgift har ingen motsvarighet hos någon central myndighet.

I ärenden av denna karaktär kan givetvis inte varje berörd central myndighet ge länsstyrelsen bindande föreskrifter. Eftersom länsstyrelsen i sin samordnande och sektorövergripande verksamhet måste beakta också de mål som sektorsvis ställts upp för statsverksamheten, har emellertid i all-

mänhet de centrala myndigheterna även i denna typ av ärenden visst inflytande över länsstyrelserna. Det tar sig uttryck främst i befogenhet att ge råd, anvisningar o d för verksamheten inom myndighetens ansvarsområde.

Å andra sidan är det inte förenligt med länsstyrelsens ställning som samordnande och sektorövergripande organ att en central sektorsmyndighet påverkar eller frångår bedömning som länsstyrelsen gör i egenskap av sådant organ. I vissa fall har sörjts för att ärende, i vilket central myndighet normalt har att träffa avgörandet men i vilket länsstyrelse avgett yttrande, underställs regeringens prövning i fall då länsstyrelsen och central myndighet har olika mening. Detta är fallet t ex med vissa frågor inom det statliga vägväsendet.

Central myndighet kan ge länsstyrelsen som sektorsorgan bindande föreskrifter. Så är fallet inom bl a civilförsvarets område. Vidare kan de centrala myndigheterna på grund av sina instruktioner eller, i vissa fall, med stöd av annan författning meddela råd och anvisningar för verksamhet inom sitt ansvarsområde.

I propositionen om länsstyrelsens omorganisation (prop 1970:103) framhölls nödvändigheten av att de sektorsvis verksamma myndigheternas intentioner och befogenheter respektive länsstyrelsernas samordnande insatser blir väl balanserade mot varandra. Det ligger emellertid i sakens natur att frågan om relationerna mellan sektorsorgan och samordningsorgan inte kan lösas efter en schematisk modell, genom vilken den ena av dessa myndigheter underställs den andra. I fråga om centrala myndigheters befogenheter att meddela anvisningar anfördes i propositionen att det borde ankomma på dessa myndigheter att inom sina sektorer och inom ramen för sina befogenheter svara för generella riktlinjer, tekniska och juridiska normer samt råd och anvisningar för verksamheten. De borde vidare enligt propositionen svara för utveckling och planering av verksamheten inom sina sektorer, för information, initiativ och idéspridning. Uttalandena i propositionen godtogs vid riksdagsbehandlingen.

Någon vidgad befogenhet för central myndighet att ge generella eller enbart för länsstyrelserna gällande, bindande föreskrifter förutsattes inte i propositionen. Det ansågs inte heller föreligga skäl att i anslutning till genomförandet av den partiella länsförvaltningsreformen aktualisera en sådan vidgning.

I propositionen om länsstyrelsens omorganisation anfördes att möjlighet – i den mån sådan inte redan förelåg – borde öppnas för central myndighet som företrädare för sektorsplaneringen och länsstyrelserna som företrädare för en samordnad planering att under vissa förutsättningar få varandras ställningstaganden prövade av regeringen.

Departementschefen anförde att:

"En ömsesidig rätt för centrala myndigheter och länsstyrelserna att få en planeringsfråga hänskjuten till Kungl Maj:t kan inte gälla generellt utan måste av bl a praktiska skäl ges vissa begränsningar. En begränsning av denna rätt måste bl a gälla planeringsbeslut av större vikt."

Inom de områden där länsstyrelsen är regionalt fackorgan kan, enligt departementschefen även vissa andra frågor om förhållandet mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna behöva regleras närmare. Depar-

tementschefen fann det t ex uppenbart att den centrala myndigheten bör ha ett inflytande på tillsättningen av sådana tjänster i länsstyrelsen som har en markant anknytning till myndighetens arbetsområde. Den centrala myndigheten bör sålunda få yttra sig i sådana tillsättningsärenden vare sig de avgörs av regeringen eller av länsstyrelsen. Vidare bör det finnas möjlighet för den centrala myndigheten att i samråd med länsstyrelsen ta initiativ till utbyte av personal, kalla personal till konferenser och anordna fortbildning. Myndigheten bör också ha möjlighet att anföra synpunkter på resurstilldelningen för verksamheten i länet inom dess ämnesområde. När det gäller att utforma riktlinjer för relationerna mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna bör man enligt departementschefen kunna tillgodogöra sig vissa erfarenheter från de verksamhetsgrenar som redan är inordnade i länsstyrelsen.

Vidare betonades att de olikheter i uppfattning mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna som kan föranleda behov av ställningstaganden från regeringen inte bara kan väntas hänföra sig till enskilda sakfrågor. Även frågor om utnyttjandet av länsstyrelsernas personalresurser m m vid samtidiga önskemål från flera centrala myndigheter kan ge anledning till att regeringen får avgöra hur arbetsuppgifterna skall prioriteras. Bl a sådana insatser torde kräva en anpassning av resurserna för ledning av länsstyrelsernas arbete på departementsplanet. Riksdagen hade ingen erinran mot dessa uttalanden i propositionen.

10.7.3 *Erfarenheter av att inordna länsarkitekterna i länsstyrelsen*

I remissyttrande över länsförvaltningsutredningens betänkande "Den statliga länsförvaltningen" (SOU 1967:20) anförde planverket bl a att man borde undersöka möjligheterna att uppnå en förbättrad samordning med andra medel än genom att föra in länsarkitektorganisationen i länsstyrelsen. Planverket anförde vidare bl a att en av länsarkitektens viktigaste uppgifter är att som planverkets företrädare i länen i det praktiska planeringsarbetet föra ut verkets råd och anvisningar och omvänt att genom sin nära kontakt med det praktiska planeringsarbetet biträda planverket med insamlandet av underlagsmaterial för utvecklings- och anvisningsarbetet. Enligt planverket skulle länsarkitekten som tjänsteman i länsstyrelsen sakna möjlighet att på ett tillfredsställande sätt biträda verket med dessa uppgifter.

Enligt uppgifter från såväl företrädare för planverket som länsarkitekterna har dessa farhågor inte besannats. Effekterna av länsarkitektkontorens inordnande i länsstyrelsen är till övervägande delen positiva. Framför allt gäller det möjligheten att i länsstyrelsens arbete med den regionala samhällsplaneringen kunna hävda synpunkter som är förknippade med den fysiska planeringen.

Åtgärder har också vidtagits för att begränsa vissa negativa verkningar som omorganisationen väntades medföra. Sålunda tar planverket i dag del av länsstyrelsernas petita och yttrar sig över dessa i de delar som berör verket. Det gäller framför allt medelstilldelningen inom planverkets verksamhetsområde. Planverket kan därigenom göra en övergripande bedömning av samtliga planenheters personalbehov.

Utbildning av planenheternas handläggare har setts över av länsstyrel-

sernas organisationsnämnd. En särskild utbildningsgång har organiserats av planverket i samarbete med länsstyrelsernas organisationsnämnd och i vilken planverket tar aktiv del. Utbildningen, som bl a sker genom tjänstgöring såväl centralt som regionalt, har slagit väl ut.

Vi har funnit att problemen i samband med länsarkitektkontorens inordnande i länsstyrelsen kunnat bemästras med åtgärder som i väsentlig grad reducerat vissa befarade negativa verkningar. På motsvarande sätt bör eventuella negativa effekter av en integrering av länsbostadsnämnderna i länsstyrelserna kunna motverkas av positiva åtgärder.

10.7.4 *Förtroendemannainflytande i bostadspolitiska frågor*

En av de invändningar vi mött under vårt utredningsarbete mot att föra in delar av länsbostadsnämnderna i länsstyrelserna är att förtroendemannainflytandet i bostadspolitiska frågor minskar. I bilaga 3 redovisar vi en forskningsrapport från statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, som behandlar hur lekmannainflytandet inverkar på de beslut som fattas av nämnden samt de attityder nämndens ledamöter har till sitt förtroendeuppdrag.

Våra förslag att kommunalisera huvuddelen av låne- och bidragsbesluten innebär att förtroendemännens ställning i bostadspolitiska frågor stärks. Värdefull lokal kunskap och erfarenhet kan direkt påverka de bostadspolitiska besluten på kommunal nivå. Det finns också organisatoriska lösningar som tillgodoser ett berättigat krav på lekmannainflytande över sådana bostadspolitiska beslut som fattas på regional nivå. När det gäller besvärsfrågor och vissa beslut i lånefrågor kan man, som vi föreslår längre fram, bilda en särskild bostadspolitisk delegation i länsstyrelsen. Därmed kan man motverka den av företrädare för den statliga bostadspolitiska organisationen befarade utvecklingen att de bostadspolitiska frågorna kommer i bakgrunden i länsstyrelsen.

En annan invändning som vi mött är farhågor att byråkratiseringen tilltar om länsbostadsnämnderna inordnas i länsstyrelserna. Med en ökad byråkratisering menas i detta sammanhang att beslutsfattandet fördröjs och att kontakterna utåt försvåras.

Vi vill dock peka på att merparten av de beslut som i dag ankommer på länsbostadsnämnderna kommer att föras över på kommunerna. En fördröjning i beslutsfattandet behöver därför inte uppkomma. Tvärtom innebär kommunaliseringen förutsättningar för snabbare ärendehantering och beslutsfattande. För beslut som skall fattas på regional nivå innebär inrättande av en särskild bostadspolitisk delegation att beslutsfattandet bör kunna ske smidigt.

10.7.5 *Nackdelar med en planeringsavdelning med allt fler enheter*

Länsstyrelsens planeringsavdelning omfattar i dag ett planeringskansli, en juridisk enhet, en regionalekonomisk enhet, en naturvårdsenhet, en planenhet, en lantmäterienhet, en försvarsenhet, ett priskontor samt länsveterinären och hemkonsulenten. Enligt statsmakternas beslut (prop 1974:28, Kr U 15, rskr 248) skall länsstyrelsen bli regional myndighet för

den statliga kulturvården den 1 juli 1976.

En fortsatt tillväxt av länsstyrelsens planeringsavdelning med allt fler enheter kan möjligen befaras fördröja ärendehanteringen. Svårigheten att samordna verksamheterna tilltar och risken ökar för kompetenskonflikter mellan de olika verksamhetsområdena. Detta kan bl a leda till att effektiviten försämras.

Detta problem uppmärksammas i propositionen "om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation" (prop 1975/76:168) med anledning av länsberedningens betänkande. I propositionen anförs

"Med hänsyn till att avdelningen redan har många arbetsenheter, att nya arbetsenheter har tillförts efter omorganisationen och att ytterligare nya arbetsuppgifter övervägs, har från flera håll angivits att skäl nu finns för en översyn av planeringsavdelningens inre organisation. Jag delar denna uppfattning och kommer därför att inom kort föreslå regeringen att en organisationsundersökning görs beträffande avdelningen."

10.7.6 *Förslag att inrätta en bostadsenhet i länsstyrelserna*

Mot bakgrund av vad som anförts föreslår vi att länsstyrelsen blir organ för de uppgifter som skall ankomma på den statliga bostadspolitiska organisationen på regional nivå. Vi föreslår att en bostadsenhet inrättas i planeringsavdelningen. För att sörja för ett lekmannainflytande i besvärsfrågor och i vissa lånebeslut samt för att underlätta en snabb handläggning föreslår vi att en bostadspolitisk delegation inrättas i länsstyrelsen. Den bör enligt vår uppfattning bestå av landshövdingen som ordförande med chefen för bostadsenheten som ersättare samt fyra ledamöter. Dessa senare behöver inte nödvändigtvis vara ledamöter i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse.

Inom länsstyrelserna finns i dag endast i undantagsfall byggnadsteknisk kompetens. Då bl a byggnadsnämnderna behöver råd och information i byggnadstekniska frågor måste de i dag ofta vända sig till planverket. Det rör bl a frågor om tillämpningen av Svensk Byggnorm. Detta innebär ansträngningar på det centrala verket i frågor som till stor del bör kunna besvaras på regional nivå. Enligt vad som framkommit vid våra intervjuer med bl a kommunala företrädare finns betydande behov av byggnadsteknisk kompetens hos länsstyrelsen. Vi föreslår därför att byggnadsteknisk kompetens tillförs varje länsstyrelse. I det föregående har vi pekat på betydelsen av att frågor om boendemiljön behandlas i ett sammanhang och att de krav som ställs på bostadens utformning samordnas med de byggnadstekniska kraven. Av det skälet bör den byggnadstekniska kompetensen knytas till bostadsenheten. Uppgifterna för dem som i dag arbetar med byggnadstekniska frågor i länsbostadsnämnderna – som skall inordnas i länsstyrelserna – vidgas därmed betydligt.

Länsstyrelsernas bostadsenhet har bl a till uppgift att:

- handlägga ärenden om markförvärvslån, förhöjt låneunderlag och tilläggslån för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, lån till integrerade skollokaler, lån för ändrad lägenhetssammansättning, lån till hyresförluster och dispenser från markvillkoret

- granska kommunernas hantering av bostadsbidrag
- handlägga besvär över beslut i de låne- och bidragsärenden som avgörs av kommunerna
- handlägga ärenden om eftergifter av och räntebefrielser från hyresförlustlån
- granska, ställa samman och bedöma de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen
- utarbeta underlag för beslut om fördelning på kommuner av det bostadsbyggande som ryms inom till länet anvisade ramar
- ge råd och information i byggnadstekniska frågor
- aktivt stödja kommunerna i bostadspolitiska frågor, ställa samman erfarenheter av bostadspolitiken i länet samt fungera som kanal för erfarenhetsåterföring till central nivå
- med hjälp av bl a material som bostadsverket tillhandahåller, svara för service, rådgivning och information i bl a sådana frågor som behandlats i kapitel 8.

10.8 Den bostadspolitiska organisationen på lokal nivå

Det ingår inte i vårt uppdrag att ge förslag till utformningen av den lokala organisationen för bostadspolitik, plan- och byggnadsväsen. Det är en uppgift som åvilar kommunerna själva.

I kapitel 5 pekar vi på att den utökade rätten för kommunerna att fatta beslut i låne- och bidragsfrågor måste regleras genom s k specialreglerad förvaltning. Sådan förvaltning handhas ofta av särskilda nämnder som utses av kommunfullmäktige och vars verksamhet i stor utsträckning är bunden av föreskrifter.

I olika författningar som bestämmer de specialreglerade nämndernas verksamhet finns också föreskrifter som berör den interna kommunala organisationen. Mer detaljerade föreskrifter i dessa avseenden utgör enligt vår mening en obefogad statlig styrning av de kommunala arbetsformerna. Vi har inhämtat att kommundepartementet arbetar med att på olika sätt minska denna typ av statlig styrning av kommunerna.

I lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m stadgas endast att "kommun är skyldig att genom lämpligt kommunalt organ förmedla lån och bidrag, som utgår av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen. . .". Våra förslag om ökade befogenheter för kommunerna i bostadspolitiska frågor föranleder inte någon ändring av denna bestämmelse vad beträffar den organisatoriska utformningen.

Den organisation man väljer på kommunal nivå kommer att variera och påverkas av sådana omständigheter som den organisation man har i dag, verksamhetens omfattning och kommunens storlek. Vi vill i detta sammanhang stryka under att den närmare organisatoriska utformningen i kommunerna bör anpassas till de krav och förutsättningar kommunerna själva anser föreligga.

10.9 Personalresurser

Vårt förslag att föra samman planverket och bostadsstyrelsen till en myndighet ger förutsättningar till viss rationalisering. De faktorer som skapar utrymme för detta är bl a

- ökad samordning av verksamheter som har ett nära samband med varandra
- ökad specialisering
- minskning av antalet enheter direkt underställda verksledningen
- jämnare arbetsbelastning på olika enheter.

Syftet med redogörelsen i det följande är dels att redovisa den ungefärliga storleken på olika enheter i den föreslagna organisationen, dels att identifiera sådana områden där det enligt vår bedömning finns möjligheter att nå rationaliseringseffekter. Vi vill särskilt betona att vi inte har ansett det lämpligt att försöka ange en exakt dimensionering av organisationen. En säker bedömning kan göras endast i samband med genomförandet av organisationsförändringen. Vår uppskattning av effekter av samordningsvinster, tyngdpunktsförskjutningar i arbetsuppgifter och andra effektivitetsvinster har skett med ledning av information som erhållits som de båda verkens nuvarande verksamhet. Bedömningarna har gjorts från utgångspunkten att det nya verket blir inrymt i gemensamma lokaler. Vi tar också upp effekterna av att riksbanken tar över ansvaret för låneförvaltningen. Bedömningarna härav har gjorts i samråd med företrädare för riksbanken.

I det föregående har vi i olika sammanhang pekat på sådana effektivitetsvinster som tar sig uttryck i att man med oförändrade resurser kan höja ambitionsnivån. I det följande koncentreras vår framställning på möjligheter till besparingar.

10.9.1 *Central nivå*

Antalet anställda vid planverket och bostadsstyrelsen motsvarar i dag sammanlagt 327 årsarbetskrafter.[1] I vårt förslag till organisation har det totala personalbehovet på central nivå beräknats till ca 285 årsarbetskrafter. Detta innebär en reducering med ett 40-tal årsarbetskrafter i förhållande till nuläget. Av dessa är det 21 som förs över till riksbanken och två som i dag är knutna till revisionskontoret vid bostadsstyrelsen. Ett 10-tal årsarbetskrafter har sparats på huvudenheten för administrativa frågor och lika många på de övriga enheterna. Till bostadsverket har förts tre årsarbetskrafter från regional nivå. I det följande redovisar vi personalförändringarna enhetsvis. Denna redovisning skall inte uppfattas som uttryck för precisa beräkningar.

Huvudenheten för bostadsförsörjningsfrågor

Planeringsenheten

Planeringsenheten svarar i huvudsak för de uppgifter som i dag åvilar planeringsbyrån vid bostadsstyrelsen. Planeringsbyrån har i dag till stor del ansvaret för samordningen av bostadsstyrelsens anslagsframställning. Denna

[1] Uppgifterna gäller den 1 februari 1976.

uppgift skall enligt vårt förslag ankomma på ekonomienheten. Till planeringsbyrån hör också i dag bibliotek och tidskriftsservice. Dessa uppgifter finns i förslaget på informationsenheten.

Två årsarbetskrafter för biblioteksgöromål och tidskriftsservice förs över till informationsenheten. En följd av detta är att den övriga personalen också avlastas vissa serviceuppgifter som är förknippade med biblioteks- och tidskriftsservice. Detta förhållande samt förbättrade möjligheter att i det nya verket fördela arbetsuppgifterna jämnare över året gör att en handläggartjänst kan sparas.[1]

Utredningsenheten

Utredningsenheten tar över uppgifter dels från bostadsstyrelsens tekniska byrå, dels från konsulentverksamheten (både centralt och regionalt), dels också från delar av värderingsbyrån. I dag är en särskild grupp som har till uppgift att ta fram beslutsunderlag för miljöbidragsdelegationen knuten till tekniska byrån. Delar av denna knyts också till utredningsenheten.

Inom konsulentverksamheten finns i dag tre handläggare vid länsbostadsnämnderna i Västerås, Borås och Malmö. Den delvis nya roll som vi beskrivit för det regionala bostadspolitiska organet (länsstyrelsens bostadsenhet) innebär att den utåtriktade verksamheten förstärks. I alla län kommer därför att finnas uppgifter av den art som i dag ankommer på konsulenterna. Vi föreslår att utredningsenheten förstärks med de tre handläggartjänster inom konsulentverksamheten som i dag är regionalt placerade.

Vårt förslag att kommunalisera beslutanderätten i låne- och bidragsärenden innebär att besvärsordningen ändras. Bostadsverket ersätts i ett stort antal ärenden av länsstyrelsen som första besvärsinstans. Man kan därför anta att antalet besvärsärenden i verket minskar. Utredningsenheten biträder juridiska enheten i en del besvärsärenden. Vidare decentraliceras vissa uppgifter till regional nivå. Dessa förändringar sammantagna innebär att en handläggare och en övrig årsarbetskraft kan sparas på utredningsenheten. Genom decentraliseringen av markförvärvslånen till regional nivå sparas ytterligare en handläggare.

Juridiska enheten

Juridiska enheten motsvaras av delar av bostadsstyrelsens låne- och bidragsbyrå samt allmänna sektionen på bostadsstyrelsens kanslibyrå. Vi har nämnt att antalet besvärsärenden centralt troligen kommer att minska. Enligt vår bedömning går det att spara två handläggartjänster.

Överföringen av låneförvaltningen till riksbanken innebär att tjänsterna vid låne- och bidragsbyråns ombudsmannasektion för två handläggare och två övriga årsarbetskrafter förs över till riksbanken.

Huvudenheten för markfrågor

Regionenheten

Regionenheten motsvaras av nuvarande regionbyrån på planverket. Vi föreslår inte några förändringar i personalresurserna.

[1] Med handläggare avses tjänsteman som självständigt bereder och föredrar ärenden för beslut. Begreppet övrig tjänsteman används för personal med andra uppgifter.

Tätortsenheten

Tätortsenheten motsvaras av delar av planverkets stadsbyrå och delar av värderingsbyråns tomtsektion hos bostadsstyrelsen. Genom samordningen av de markpolitiska frågorna på tätortsenheten – bl a mellan planläggning och plangenomförande – uppnås vissa samordningsvinster. Med hänsyn till att man bör räkna med ökade arbetsinsatser vad gäller frågor om planekonomi finns det emellertid inte något utrymme för besparingar.

Granskningsenheten

Granskningsenheten motsvaras i stort av planverkets planbyrå. Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden på planbyrån har totalt sett minskat. På detaljplanesidan finns därför möjligheter att spara en handläggare. Detta kan ske utan att handläggningstiderna för dessa typer av ärenden behöver förlängas. Lokaliseringsärenden enligt 136 a § byggnadslagen samt granskningen av översiktsplaner har ökat de senaste åren. En fortsatt ökning är också att vänta. På sikt kan därför finnas behov att öka resurserna för dessa typer av ärenden.

Huvudenheten för byggnadsfrågor

Konstruktionsenheten

Konstruktionsenheten motsvaras av del av konstruktions-, byggnadsfysik- och brandskyddssektionerna på planverkets normenhet, byggnadstekniska sektionen vid bostadsstyrelsens tekniska byrå samt betong- och stålkommittéerna som i dag är delvis fristående från planverket. Det särskilda anslaget till betong- och stålkommittéerna motsvarar ungefär två årsarbetskrafter. Dessa resurser i form av arbetskraft bör knytas till konstruktionsenheten.

Av de tre tjänsterna från byggnadstekniska sektionen är en tjänst vakant sedan en längre tid tillbaka. Den kompetens som i dag finns i byggnadstekniska frågor inom bostadsstyrelsen och planverket är i viss utsträckning dubblerad. Samordningsvinsten i bostadsverket kan uppskattas till en årsarbetskraft på handläggarnivå.

Installationsenheten

Installationsenheten motsvaras av del av nuvarande installationssektionen på planverkets byggnadsbyrå. I det föregående har vi pekat på en förväntad tillväxt av normarbete som avser installationer och tekniska system, bl a förorsakad av krav på en bättre energihushållning. På sikt bör detta innebära att enheten har behov av ökade resurser. Vi föreslår i dag inte några förändringar vad avser enhetens resurser.

Miljöenheten

Miljöenheten motsvaras av byggnadsutformningssektionen vid planverkets byggnadsbyrå, del av planverkets stadsbyrå samt del av tekniska byrån vid

bostadsstyrelsen. Genom att samordna utformningen av kvalitetskrav som bör ställas på bostaden och dess närmiljö skapas utrymme för rationaliseringsvinster. Två handläggartjänster kan därigenom sparas.

Prövningsenheten

Prövningsenheten övertar uppgifter som i dag ankommer på enheten för typgodkännande och tillsyn och del av normenheten på planverkets byggnadsbyrå samt del av tekniska byrån vid bostadsstyrelsen. I det föregående anför vi att länsstyrelserna bör få tillgång till byggnadsteknisk sakkunskap. Det innebär att det centrala verket kan avlastas en del arbete med att dagligen svara på frågor från byggnadsnämnder, entreprenörer och andra. Den övervägande delen av dessa frågor bör kunna besvaras regionalt. Vi har bedömt det möjligt att härigenom spara fyra årsarbetskrafter på central nivå.

Sekretariatet för samordning av byggnadsbestämmelser

Sekretariatet för samordning av byggnadsbestämmelser övertar bl a de uppgifter som i dag ankommer på byggnormsekretariatet vid planverkets byggnadsbyrå. Vi föreslår inte några förändringar av sekretariatets resurser.

Huvudenheten för administrativa frågor

Ekonomienheten

Ekonomienhetens uppgifter ankommer i dag på delar av kanslibyråns personalsektion och kamerala sektion, del av bostadsstyrelsens tekniska byrå och planeringsbyrå samt på planverkets administrativa byrås allmänna sektion och personalsektion.

Möjligheterna till besparingar är störst inom de administrativa funktionerna. Vi har uppskattat samordningsvinsterna till sammanlagt en handläggartjänst och fem övriga årsarbetskrafter.

En övrig årsarbetskraft inom bostadsstyrelsen, maskinoperatör, som i huvudsak biträder vid datahanteringen i samband med utbetalning av medel förs över till riksbanken.

Personalenheten

Personalenhetens uppgifter ankommer i dag på del av kanslibyråns personalsektion hos bostadsstyrelsen och del av administrativa byråns personalsektion på planverket. En sammanläggning av funktionerna inom personalområdet ger rationaliseringsvinster. Vi har bedömt det möjligt att spara tre handläggartjänster och en övrig årsarbetskraft.

Organisationsenheten

Organisationsenheten övertar bl a uppgifter som i dag utförs på kanslibyråns rationaliseringssektion. På grund av omfattande ändringar i lånesystemet har rationaliseringssektionen i stor utsträckning arbetat med dessa frågor.

Vid mer normala förhållanden kan resurserna användas för övrigt administrativt utvecklingsarbete. Överföringen av låneförvaltningen till riksbanken innebär att två handläggartjänster förs över dit.

Behovet av särpräglad ADB-kompetens kommer att minska i bostadsverket när låneförvaltningen förs över till riksbanken. Uppgiften att stödja den regionala organisationen med administrativ utveckling försvinner med vårt förslag till regional organisation. Detta ankommer i stället på länsstyrelsernas organisationsnämnd, LON. Dessa båda faktorer talar för att en i dag vakant handläggartjänst med stark ADB-inriktning inte behöver tillsättas.

Informationsenheten

På informationsenheten samordnas de resurser som i dag finns på informationsenheten, delar av planeringsbyråns utredningssektion och kanslibyråns personalsektion hos bostadsstyrelsen och informationssektionen och del av byggnormsekretariatet på planverket.

Vi har förut betonat den betydelse som informationsenheten kommer att få i det nya verket. Samordningen av resurserna bör enligt vår mening stärka enhetens möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Endast i ett avseende finns utrymme för besparingar. Det gäller en övrig årsarbetskraft inom biblioteksfunktionen.

Sekretariatet för planering och utveckling

Det föreslagna sekretariatet för planering och utveckling tar över vissa uppgifter som i dag utförs på planverkets verksplaneringssektion. Motsvarande uppgifter är hos bostadsstyrelsen fördelade på olika byråer. Med tanke på sekretariatets omfattande arbetsuppgifter krävs en förstärkning av resurserna med en handläggartjänst. Verksledningen förutsätts svara för planeringsorganets chefsuppgifter.

Övriga personalresursfrågor på central nivå

Det ingår inte i vårt uppdrag att ta ställning till frågor om tjänstebeteckningar och lönegrader. För att beräkna förändringar av *antalet* enhetschefer och sekreterare har vi jämfört de två tidigare verken med det nya. Nettobehovet uppgår till en tjänst som enhetschef och två tjänster som sekreterare.

Vårt förslag att föra över låneförvaltningen till riksbanken medför att vissa tjänster hos bostadsstyrelsen bör föras över till riksbankens huvudkontor. Detta framgår av tabell 10.1.

Planverkets ekonomiska redovisning ombesörjs i dag av redovisningscentralen vid kammarkollegiet. Till kammarkollegiet är också knutet ett revisionskontor som sköter revisionen av bl a planverket. Bostadsstyrelsen med länsbostadsnämnderna bildar i dag egen redovisningscentral. Till bostadsstyrelsen hör också ett revisionskontor. Vårt förslag till regional organisation innebär att det inte finns utrymme för en särskild redovisningscentral och ett särskilt revisionskontor vid bostadsverket. Alla länsstyrelser betjänas av en redovisningscentral och ett revisionskontor vid länsstyrelsernas organisationsnämnd. Efter överläggningar med företrädare för riks-

Tabell 10.1 Tjänster som förs över till riksbanken

Från	Handläggare	Övriga	Totalt
Låne- och bidragsbyråns ombudsmannasektion	2	2	4
Del av kanslibyråns rationaliseringssektion	2		2
Del av kanslibyråns personalsektion		1	1
Redovisningscentralen	1	4	5
Del av kanslibyråns kamerala sektion	2	7	9
Totalt	7	14	21

revisionsverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd har vi funnit att det från administrativ synpunkt är fördelaktigt om alla grenar i länsstyrelsen får service från samma redovisningscentral och revisionskontor. Bostadsverket kan erhålla sin service från den redovisningscentral och det revisionskontor som i dag bistår planverket.

I dag arbetar sammanlagt fem personer på bostadsstyrelsens redovisningscentral. Omfattningen av det arbete som direkt berör bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas behov av service är litet. Redovisningscentralen har i huvudsak uppgifter i samband med låneförvaltningen. Det rör bl a för- och efterbearbetning av material vid ADB-hanteringen, stansning, uppläggning och bokföring av lån. Dessa fem tjänster förs över till riksbanken. Två handläggare vid bostadsstyrelsens revisionskontor berörs också av förändringarna. Frågan om en utökad revisionsverksamhet vid kammarkollegiets revisionskontor bör tas upp i samband med genomförandet av organisationsförändringen.

10.9.2 *Regional nivå*

Antalet tjänster vid länsbostadsnämnderna uppgick den 1 februari 1976 till 419. Dessutom arbetar i dag sammanlagt 39 personer regionalt med frågor som främst rör energisparstöd. För dessa uppgifter finns ett särskilt anslag.

Den administrativa personalen vid nämnderna arbetar i huvudsak med frågor som rör låneförvaltning m m. Större delen av dessa tjänster förs över till riksbanken. Det gäller dock inte den administrativa personal som handhar frågor om bostadsbidrag. Antalet tjänster som förs över till riksbanken beräknas till ungefär 270.

Med hänsyn till de arbetsuppgifter vi beskriver för den statliga regionala bostadspolitiska organisationen blir det främst teknisk personal vid nämnderna som knyts till den föreslagna bostadsenheten i länsstyrelsernas planeringsavdelning. Detta gäller i dag omkring fem personer per nämnd med undantag för de tre storstadsnämnderna. Vi har i det föregående föreslagit att minst en tjänst med byggnadsteknisk kompetens knyts till bostadsen-

heten. Till bostadsenheten förs vidare den personal som i dag arbetar med frågor som rör bostadsbidrag. Antalet tjänster på bostadsenheten blir därmed i de flesta län sex till sju. Möjligheterna till samordningsvinster främst vad gäller vissa administrativa stödfunktioner får bedömas län för län i samband med genomförandet av den nya organisationen. Bl a är det av betydelse om bostadsenheten får lokaler gemensamt med andra delar av länsstyrelsen och i vilken mån man kan utnyttja gemensam växel, registrator, skrivhjälp m m. Enligt vår bedömning bör den nya ansvarsfördelningen och den organisatoriska förändringen på regional nivå skapa utrymme för en besparing som minst motsvarar en årsarbetskraft per län.

10.9.3 *Lokal nivå*

I kapitel 5 visade vi att kommuner i alla storleksklasser lägger ner ett omfattande arbete på låne- och bidragsärenden. Det är av särskilt intresse att notera att även de minsta kommunerna avsätter omfattande resurser för dessa frågor. För åtskilliga kommuner innebär vårt förslag till kommunalisering av lånebeslut m m dock att de behöver en förstärkning av sina resurser. Det gäller främst den tekniska sakkunskapen som behöver förstärkas i framför allt mindre kommuner. Beslut i frågor som rör lån för ombyggnad, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag kräver teknisk sakkunskap som mindre kommuner saknar i dag. Vi vill i det här sammanhanget särskilt betona att det är av stor betydelse att länsstyrelsernas bostadsenheter särskilt uppmärksammar de mindre kommunernas behov av att kontinuerligt kunna rådgöra med den regionala organisationen i sådana frågor. Enligt de intervjuer vi genomfört i anslutning till vårt utredningsarbete behöver flertalet kommuner endast måttliga personalförstärkningar för att klara de vidgade arbetsuppgifterna.

11 Avgränsning mot andra myndigheter

I det här kapitlet behandlar vi vissa frågor om gränsdragning mellan bostadsverkets uppgifter och uppgifter som ankommer på andra myndigheter. I allmänhet är det en fördel om ett verks kompetensområde kan avgränsas klart och entydigt från andra myndigheters verksamhetsområden. Ofta ligger emellertid två eller flera verks uppgifter varandra så nära att en viss överlappning är svår att undvika. Det är i sådana fall ogörligt att dra skarpa kompetensgränser mellan myndigheterna, och det kan rentav vara till nackdel om myndigheterna uppfattar sådana gränser som orubbliga och oöverstigliga. Myndigheterna bör i stället, på det sätt som allmänna verksstadgan föreskriver, ta initiativ till samverkan och samråd när det gäller verksamheter som tangerar andra myndigheters kompetensområde.

I våra direktiv nämns två avgränsningsfrågor särskilt. Det gäller dels i förhållande till konsumentverket, dels i förhållande till myndigheter som har ansvar för statistik över byggnadspriser m m.

11.1 Avgränsning mot konsumentverket

I kapitel 8 redogör vi för ändringar i inriktningen av arbetsuppgifterna för den statliga organisationen inom bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen. Bl a betonar vi att det är angeläget att verksamhetens tyngdpunkt i ökad grad förskjuts mot utåtriktade uppgifter med betoning på information, råd och service till bl a allmänhet och kommuner. Detta innebär att bostadsverket får uppgifter som till en del kan tangera konsumentverkets arbetsområde.

Konsumentverkets uppgift är att stödja konsumenterna och att stärka deras ställning på marknaden. Enligt instruktionen skall verket bl a övervaka marknadens utbud av olika varor. Det skall utföra eller låta utföra undersökningar av varor särskilt i fråga om säkerhet och funktion samt utarbeta normer och provningsmetoder för bedömningen. Det skall också informera om utredningsresultat och andra väsentliga fakta och förhållanden av intresse för konsumenten.

När statsmakterna år 1972 beslutade att inrätta ett konsumentverk (prop 1972:33) angavs särskilt att frågor om bostadens inredning och utrustning skulle ingå i verkets arbetsområde. Som exempel nämndes möblering, be-

lysning, hygienutrustning, hemelektronik m m. Samtidigt framhölls i propositionen att frågor som rör själva bostaden i huvudsak skulle falla utanför verkets ansvarsområde.

Vidare uttalades att, eftersom konsumentverkets uppgifter skulle komma att ligga nära andra myndigheters och institutioners ansvarsområden, konsumentproblem tillhörande annan myndighets ansvarsområde skulle bedömas av denna myndighet som också hade att besluta om åtgärder. Konsumentverkets uppgift i sammanhanget skulle vara att belysa problemet från konsumentpolitisk synpunkt.

Statsmakterna har beslutat att konsumentverket och konsumentombudsmannen skall föras samman till en organisation, benämnd konsumentverket, där verkschefen tillika skall vara konsumentombudsman (prop 1975/76:34, NU 1975/76:14 rskr 1975/76:108). Det nya verket övertar de båda nuvarande myndigheternas uppgifter och skall bl a svara för tillämpningen av den nya marknadsföringslagen samt avtalsvillkorslagen. Detta betyder att konsumentverket får till uppgift att svara för frågor om informationsplikt i reklam m m, otillbörlig marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor.

Vi har funnit att det principuttalande om gränsdragningen som gjordes år 1972 bör utgöra riktmärke för ansvarsfördelningen mellan bostadsverket och konsumentverket även i fortsättningen.

Av olika skäl har emellertid konsumentverket kommit att befatta sig med frågor som berör bostäders kvalitetsegenskaper. Med hänsyn härtill och till våra förslag i fråga om den bostadspolitiska organisationens ansvar för information, råd och service i frågor som rör boendet anser vi att gränsdragningen mellan bostadsverket och konsumentverket bör preciseras i frågor som rör bostadens utformning och utrustning. Vår utgångspunkt är därvid att endast en myndighet bör publicera föreskrifter, råd och anvisningar som rör bostadens utformning och grundläggande utrustning. Vi anser att denna uppgift hör hemma i den organisation som har till uppgift att främja bostadsförsörjningen, dvs bostadsverket.

Vi har prövat möjligheter att definiera bostadsverkets ansvarsområde i förhållande till konsumentverket. Det alternativ vi stannat för är att knyta an till begreppen fast egendom och tillbehör till fast egendom. Bostadsverket skulle alltså ha huvudansvaret för sådana föreskrifter, råd och anvisningar som behandlar egenskaper hos fast egendom eller tillbehör därtill, medan konsumentverket skulle ha motsvarande uppgift beträffande annat än fast egendom. Observeras bör att formuleringen gäller bara för bostadsverkets relation till konsumentverket. Den är inte avsedd att innebära begränsning i de uppgifter som ankommer på arbetarskyddsstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen m fl när det gäller egenskapskrav.

Bestämmelser om vad som utgör tillbehör till fast egendom finns i jordabalken. Till byggnad hör fast inredning och annat som byggnaden har blivit försedd med, om det är avsett för stadigvarande bruk. Huvudregeln följs av en exemplifiering av inredningsdetaljer som i allmänhet brukar vara fasta, t ex hiss, installationer för värme, el och vatten m m. I fråga om bostäder räknas särskilt upp badkar och annan sanitetsanordning, spis, värmeskåp och kylskåp samt maskiner för tvätt och mangling. Uppräkningen av inredningsdetaljer i lagtexten är inte uttömmande. I förarbetena till jordabalken (prop 1966:24, s 62) anförs att till byggnad bör höra allt som utgör stan-

dardutrustning vid nybyggnad av genomsnittlig typ. Det påpekades också att utvecklingen kan leda till att föremål som vid tidpunkten för bestämmelsens tillkomst varit alltför speciella för att rymmas inom definitionen kan komma att bli så vanliga inredningsdetaljer i framtiden att de bör räknas in bland tillbehören. Innebörden av begreppet tillbehör till fast egendom kan således förändras från tid till annan.

Sådana riktlinjer som utgör en del av det nya konsumentverkets arbete med information i reklam m m och marknadsföring i stort bör självfallet ankomma på konsumentverket även i fråga om fast egendom. Här bör också framhållas att bostadsverkets föreskrifter, råd och anvisningar för del av sådan fast egendom som också förekommer i form av lös egendom inte bör ha annan innebörd än dem som konsumentverket utarbetar för motsvarande lös egendom.

Även om myndigheternas ansvarsområden definieras genom anknytning till bestämmelserna i jordabalken kan det i vissa fall vara svårt och leda till opraktiska konsekvenser om kompetensområdena avgränsas alltför strikt. Man måste därför räkna med att det i vissa fall kan uppkomma tvekan om till vilket av de båda verkens ansvarsområden som en fråga eller ett ärende bör hänföras. I sådana fall bör det ankomma på bostadsverket och konsumentverkat att komma överens om gränsdragningen. Vi utgår alltså från att verken själva löser sådana avgränsningsfrågor på ett sätt som innebär att det inte blir onödigt dubbelarbete. Visar det sig i något fall mot förmodan att verken inte själva kan lösa en avgränsningsfråga finns möjlighet att hänskjuta den till regeringen för avgörande.

För att konsumentverkets kompetens i frågor som har att göra med bostaden skall kunna tas till vara bör samråd och samverkan mellan bostadsverket och konsumentverket ske efter i huvudsak de riktlinjer som angavs år 1972. För att ytterligare underlätta samarbetet mellan de båda myndigheterna och skapa garantier för att erfarenheter som konsumentverket vinner i sin verksamhet blir tillvaratagna i arbetet på att utforma krav på byggnaders och boendemiljöers egenskaper föreslår vi att konsumentverket blir representerat i bostadsverkets tekniska råd.

I det här sammanhanget vill vi också peka på att det i vissa fall kan vara lämpligt att inrätta projektgrupper för frågor som är av intresse för för båda myndigheterna.

Sammanfattningsvis bör bostadsverket svara för föreskrifter, råd och anvisningar i fråga om utformning och inredning av bostaden i den omfattning det rör fast egendom och tillbehör till fast egendom. Initiativ till åtgärder på detta område kan tas av konsumentverket men beslutsbefogenheten och ansvaret för publiceringen bör ligga hos bostadsverket.

Här bör slutligen erinras om att konsumentmyndigheterna i dag utför visst arbete rörande konsumentskydd i samband med fastighetsköp m m. Förutom det arbete som konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen utför med stöd av marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen bör nämnas att konsumentverket sedan en tid tillbaka bedriver försöksverksamhet med en reklamationsnämnd för fastighetsfrågor. Auktorisation av fastighetsmäklare är en fråga som diskuteras. Småhusköpkommittén[1] prövar om avtalsvillkorslagen bör göras tillämplig på fast egendom. Frågor av dessa och liknande slag, vilka rör konsumentens rättsliga ställning och

[1] Direktiv: Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1975-03-06.

säkerhet i samband med fastighetsaffärer bör enligt vår mening även i fortsättningen ankomma på den konsumentpolitiska organisationen.

11.2 Statistik över byggnadspriser och hyror m m

11.2.1 *Behov av statistik*

En viktig bostadspolitisk uppgift är att fortlöpande följa och belysa utvecklingen av produktionspriser, hyror och driftkostnader för bostäder. Under vissa perioder har byggnads- och markpriserna stigit mycket kraftigt. För att skydda de boende mot verkningarna härav har statsmakterna från tid till annan vidtagit åtgärder av olika slag. Dessa kan vara tillfälliga som t ex prisstopp på byggnadsmaterial eller kompensation för mervärdeskatt, dels innebära grundläggande förändringar i villkoren för statlig långivning som t ex kapitalkostnadsvillkor och mark- och anbudsvillkor. Förändringar i den allmänna hyresnivån och i hushållens inkomster och hyresbetalningsförmåga föranleder återkommande förändringar i bl a bostadsstödet till individuella hushåll. Bostadspolitiken måste alltså omprövas vid ändrade förutsättningar. Effekterna av olika bostadspolitiska åtgärder måste också kunna mätas och värderas.

För dessa ändamål krävs underlag i form av bl a statistik och analyser av utvecklingen inom olika delar av bostadsmarknaden. De bostadspolitiska organen är sålunda beroende av en väl utvecklad och tillförlitlig pris- och kostnadsstatistik. Bland deras uppgifter ingår att följa prisutvecklingen på bostadsmarknaden för att i tid kunna vidta eller föreslå åtgärder för att hindra en för bostadskonsumenterna ogynnsam utveckling. Bostadsverket skall vidare utarbeta värderingsmetoder genom vilka den statliga bostadslångivningen regleras. I kapitel 13 föreslår vi ett nytt system för att beräkna de statliga bostadslånen. För att utforma dessa metoder liksom för att korrigera dem med hänsyn till förändringar i byggnadsteknik, materialval, priser etc krävs detaljerad information om byggnadskostnaderna och deras sammansättning. Kommunerna, i sin egenskap av lånebeviljande myndigheter, måste ha kännedom om kostnadsläget i olika kommuner för att kunna pröva kostnaderna för olika projekt. Bostadsmyndigheterna måste vidare kunna följa och analysera utvecklingen av hyran och de olika kostnadsposter som bestämmer hyrans storlek, t ex förändringar i kapitalkostnader, i kommunala taxor och avgifter och kostnader för fastighetsskötsel m m.

Även i många andra sammanhang behövs omfattande statistik om bostadskostnader och byggnadspriser. Hyresmarknadens parter liksom hyresnämnder och bostadsdomstolen behöver vid förhandlingar om hyror och hyresförändringar detaljerad information om hyresnivåer i olika delar av bostadsbeståndet och material som visar hyrans fördelning på olika kostnadsposter. Byggherrar har intresse av referensmaterial som visar hyresläge och byggnadspriser på en ort för att t ex kunna bedöma möjligheten att genomföra ett planerat projekt. Byggherrar och entreprenörer kan behöva olika indexserier som visar prisutvecklingen för olika produktionsfaktorer och delarbeten för att kunna reglera entreprenadkontrakt som sträcker sig över en längre tidsperiod.

För allmänna samhällsekonomiska bedömningar krävs detaljerade kunskaper om byggnadspriser m m. Sådana erfordras bl a för beräkningar och bedömningar vad gäller investeringsvolym, produktions- och produktivitetsanalys samt pris-, kostnads- och vinstanalys avseende bostadssektorn.

Det är också betydelsefullt för bostadsmyndigheterna och byggföretagen m fl att förfoga över tillförlitlig statistik för att informera allmänheten om storleken av och orsaken till exempelvis hyreshöjningar.

11.2.2 *Ansvarighetsfördelningen mellan olika statistikproducerande myndigheter*

Ansvaret för att ta fram och bearbeta uppgifter om byggnadspriser och hyror samt att belysa och informera om detta är uppdelat på flera myndigheter och organ. För innehållet och utformningen av statistiken över *byggnadspriserna* är såväl bostadsstyrelsen som statistiska centralbyrån och den s k låneunderlagsgruppen ansvariga. Även byggnadsindexnämnden, som är knuten till statistiska centralbyrån och statens pris- och kartellnämnd, har uppgifter inom detta område.

En mera utvecklad statistik om byggnadspriserna tillkom i början av 1960-talet. Sedan år 1964 har låneunderlagsgruppen svarat för att förbättra denna statistik liksom för huvuddelen av informationen om byggnadspriser. Under år 1974 tog statistiska centralbyrån över ansvaret för produktionen av statistiken. Efter förslag av byggnadsindexkommittén i delbetänkandet "Byggnadsindex för bostäder" (SOU 1971:79) har statistiska centralbyrån även påbörjat beräkningar av nya byggnadsindexar. Dessa indexserier skall, när de är fullt utbyggda, omfatta byggnadsprisindex, faktorprisindex och funktionsprisindex.

Statistiska centralbyrån producerar även statistik över *bostadskostnader och driftkostnader*. Bostadsstyrelsen och statens pris- och kartellnämnd samlar var för sig in uppgifter om driftkostnader och deras olika komponenter. Detta material ställs dock inte samman till någon offentlig statistik.

Uppdelningen av ansvaret och arbetet med statistiken över byggnadspriser och hyror på flera myndigheter har medfört oklarheter om vem som skall ta initiativ till att producera statistik och ge information om prisutvecklingen. Enligt våra direktiv skall vi överväga arbetsfördelningen på detta område från utgångspunkten att den centrala bostadsmyndigheten bör ha ansvaret för att belysa behovet av åtgärder som kan påkallas av byggnadsprisernas utveckling. Den centrala bostadsmyndigheten bör också ha ansvaret för att informera om resultatet av olika analyser av hyres- och driftkostnadsutvecklingen.

Innan vi tar upp frågorna om ansvarsfördelning mellan olika myndigheter när det gäller pris- och hyresstatistiken redovisar vi i korthet den statistik som finns i dag och vem som producerar den.

Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån producerar numera huvuddelen av den löpande statistiken över byggnadspriser och hyror.

Statistiska centralbyrån har ansvaret för produktionen av låneunderlags-

gruppens statistik över byggnadspriser – de s k *låneunderlagsundersökningarna*. Genom låneunderlagsundersökningarna följs bl a utvecklingen av lägenhetspriserna samt relationen mellan priser och pantvärde i de s k överkostnaderna. Undersökningarna bygger på uppgifter i de ansökningshandlingar som ligger till grund för lånemyndigheternas preliminära beslut.

Statistiska centralbyrån beräknar vidare olika typer av byggnadsindexar.

Faktorprisindex mäter priserna på de produktionsfaktorer – material, arbetskraft, maskiner etc – som sätts in i byggnadsverksamheten. Denna index visar vad det kostar att uppföra ett hus vid en viss tidpunkt jämfört med en bastidpunkt och med bastidpunktens byggteknik och byggorganisation. Effekten av höjd produktivitet m m påverkar inte denna index. Bl a till följd härav ger faktorprisindex en överskattning av den faktiska kostnadsutvecklingen.

Följande faktorprisindex beräknas och publiceras:

- faktorprisindex för flerfamiljshus, inklusive löneglidning, årsvis och kvartalsvis.
- faktorprisindex för gruppbyggda småhus, inklusive löneglidning, årsvis och kvartalsvis.
- faktorprisindex för flerfamiljshus, exklusive löneglidning, årsvis och månadsvis.

Ytterligare en index av faktorprisindextyp beräknas av statistiska centralbyrån, nämligen entreprenadindex H 63. Denna serie används i första hand för indexreglering av kontraktssummor.

Byggnadsprisindex framräknas med anknytning till priset på den färdiga produkten, dvs det pris byggherrarna faktiskt får betala. Byggnadspriserna justeras med hänsyn till de kvalitetsförändringar som förekommer mellan två beräkningstillfällen. Med denna kvalitetsjustering erhålls en prisindex som visar hur priserna på jämförbara bostäder utvecklas. Priserna och indexen påverkas av produktivitet, effektivare materialutnyttjande och liknande faktorer.

Statistiska centralbyrån har nyligen börjat publicera byggnadsprisindex. Denna omfattar ett flertal serier för såväl gruppbyggda småhus som flerfamiljshus. En av indexserierna är avsedd bl a att användas som underlag för omprövning av tidskoefficienten.

Till statistiska centralbyrån är *byggnadsindexnämnden* knuten. Nämnden skall handlägga frågor som rör beräkningarna av byggnadsindex. Den skall även verka för utveckling av metoderna för beräkning av sådan index. I nämnden ingår representanter för statliga organ, byggherrar och olika entreprenörgrupper.

Statistiska centralbyrån utarbetar vidare statistik över *hyror, kapital- och driftkostnader*. En gren härav är de s k *bostads- och hyresundersökningarna*. Dessa genomförs årligen men med varierande omfattning.

Syftet med undersökningarna är bl a att ge underlag för beslut om olika bostadspolitiska åtgärder samt för bedömning av bostadsförsörjningsläget och hyresutvecklingen.

Bostads- och hyresundersökningarna redovisas i form av omfattande tabellsammanställningar. För att de många konsumenterna av statistiken skall få en enklare och översiktlig bild av undersökningsresultaten, gör bostadsstyrelsen en beskrivande sammanfattning med jämförelser från år till år.

Statistiska centralbyrån har under senare år bedrivit ett utvecklingsarbete vad gäller en *allmän intäkts- och kostnadsstatistik för bostadsfastigheter*. Syftet med dessa undersökningar är bl a att ge underlag för förhandlingar mellan hyresmarknadens parter och för hyresnämndernas och överinstansernas prövning av hyresmål samt att underlätta lånemyndigheternas granskning inför beslut om statliga bostadslån.

Statistiken ger en detaljerad bild av intäkter och kostnader med bl a fördelning efter fastigheternas storlek och ålder. I anknytning till denna statistik framställs också *statistik över antalet outhyrda lägenheter*.

Statistiska centralbyrån ger också ut *hyresstatistik för nybyggda lägenheter*. Denna undersökning omfattar statligt belånade flerfamiljshus.

Låneunderlagsgruppen

Till bostadsdepartementet är låneunderlagsgruppen knuten. Gruppens uppgift är att biträda med utredning om förhållandet mellan låneunderlag för bostadslån samt däremot svarande produktionskostnad. Utredningen skall bl a ge ett statistiskt underlag för att ompröva gällande tidskoefficient.

För att fortlöpande kunna belysa byggnadspriserna har låneunderlagsgruppen utvecklat formerna för byggnadsprisstatistiken. Gruppen har vidare tagit initiativ till särskilda kontrollundersökningar i syfte att höja statistikens kvalitet. Låneunderlagsgruppen har ett begränsat uppdrag. Uppgiften begränsas nu ytterligare genom att det direkta ansvaret för produktionen av statistiken förts över till statistiska centralbyrån som även svarar för publiceringen av gruppens rapporter.

Bostadsstyrelsen

Bostadsstyrelsen har sedan sin tillkomst haft uppdrag att bevaka pris- och kostnadsutvecklingen på bostadsområdet. Ur styrelsens senaste verksamhetsplan (år 1974) kan följande citeras:

"Den sedan någon tid snabba kostnadsstegringen gör det än mer angeläget att följa kostnadsutvecklingen och byggnadsbranschens utveckling i alla de avseenden som påverkar kostnader, kvaliteter och material."

För utformning och anpassning av värderingsmetoder görs olika *detaljkostnadskalkyler* avseende byggnadsdelar. utrustnings- och installationskomponenter, energibesparande åtgärder osv. Vidare utformas olika metoder för att beräkna belopp för tomt- och grundberedningskostnader. För att belysa driftkostnadernas nivå och utveckling görs särskilda kalkyler.

I den s k revisionsverksamheten tas fram material som används vid kalkylarbetet. Genom löpande revisionsundersökningar följs kostnaderna för färdigställda byggen. Revisionsverksamheten grundas på ett omfattande material bl a i form av verifikationer, ritningar och beskrivningar, som insamlas från byggherrar och byggnadsentreprenörer. Arbetet är genom den omfattande materialinsamlingen tids- och personalkrävande. Antalet undersökta objekt är därför litet.

Syftet med revisionsundersökningarna är, som nyss nämnts, främst att ge underlag för kontroll, uppföljning och förbättring av gällande beräknings-

metod för låneunderlag och pantvärde. Vidare utgör revisionsundersökningarna underlag för bedömningar av kostnadskonsekvenserna av olika tekniska lösningar.

Material från revisionsverksamheten används också som kontroll av låneunderlagsgruppens undersökningar. Revisionsverksamheten kan delvis betraktas som ett komplement till låneunderlagsgruppens arbete men på en mer detaljerad nivå. Materialet används också av statistiska centralbyrån som underlag för att beräkna budgetar för faktorprisindex.

Vidare utarbetar bostadsstyrelsen *värderingskoefficienter* som används bl a för uppräkning av byggnadspriser för gruppbyggda småhus. Bostadsstyrelsen fastställer också ortskoefficienter. Genom dessa anpassas byggnadskostnadsdelen i låneunderlaget till skillnader i kostnader mellan olika orter och regioner.

Konsultgruppen, som är verksam inom bostadsstyrelsen, har uppgifter som hänger samman med kostnadsbevakning och kostnadsstudier. Gruppen informerar om projekt som i olika avseenden blivit väl genomförda till rimliga priser.

Statens pris- och kartellnämnd

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) är central förvaltningsmyndighet för frågor rörande prisövervakning. Nämnden har till uppgift att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet.

Nämnden följer – förutom vid prisstopp eller anmälningsförfarande enligt prisregleringslagen – fortlöpande utvecklingen av priser och marginaler för varor och tjänster inom samtliga näringsgrenar utom bank- och försäkringsrörelse. Prisutvecklingen och konkurrensförhållandena på byggmaterialområdet har därvid ägnats uppmärksamhet. Ett flertal undersökningar har genomförts rörande de ekonomiska verkningarna av den ofullständiga konkurrens som där råder. Däremot har den egentliga byggnadsindustrin inte undersökts under senare år. Pris- och kartellnämnden följer också pris- och kostnadsutvecklingen för olika komponenter i hyran som t ex kommunala taxor och avgifter, reparationer, bränslekostnader och övriga driftkostnader.

Pris- och kartellnämndens insamling av uppgifter avseende priser m m sker inte som led i en fortlöpande statistikproduktion. Nämndens prisövervakning är upplagd för att göra det möjligt att följa och påverka företagens prissättning på varor och tjänster. Huvudvikten har därvid lagts på de stora marknadsledande företagen inom olika branscher.

Det insamlade materialet kan emellertid användas för att bedöma och ge översiktlig information om prisförändringarnas inverkan på bl a byggnadspriser och hyror. Vidare används materialet i samarbetet mellan pris- och kartellnämnden och statistiska centralbyrån i indexfrågor. För att undvika dubbelarbete samråder statistiska centralbyrån och pris- och kartellnämnden i frågor som rör bl a insamling och utvärdering av olika material.

11.2.3 *Överväganden och förslag*

I dag finns en omfattande statistik som belyser nivåer och förändringar i byggnadspriser och hyror. Behovet av statistik är särskilt väl tillgodosett när det gäller att belysa priser för produktion av bostäder. Detta gäller såväl priserna för olika produktionsfaktorer som priserna för de färdiga bostäderna. Vi anser att arbetet med att förbättra den löpande översiktliga prisstatistiken i första hand bör inriktas på kvalitetskontroller avseende primärmaterialet, dvs ansökningshandlingarna i samband med statlig bostadslångivning. Den kritik som gällt t ex låneunderlagsgruppens undersökningar har väsentligen rört noggrannheten och tillförlitligheten i de uppgifter som redovisas av byggherrarna. Precisionen i dessa uppgifter bör kunna ökas bl a genom att rutinerna för insamling av materialet ses över och blanketterna förenklas och förbättras. Kraven på bättre samstämmighet mellan kostnadsuppgifterna i preliminär respektive slutlig låneansökan bör också skärpas. Möjligheterna att förbättra primärmaterialet ökar genom tillkomsten av anbudsvillkoret.

Statistiska centralbyrån har uppdrag (skrivelse från finansdepartementet den 28 december 1972) att göra de kontrollundersökningar och vidta de åtgärder i övrigt som erfordras för att uppgifterna skall bli säkrare. I dessa frågor skall centralbyrån samråda med bostadsstyrelsen och låneunderlagsgruppen. Till detta återkommer vi längre fram.

En angelägen uppgift att lösa är att konstruera en index som kan användas vid reglering av entreprenadsummor. Ansvaret för arbetet härmed åvilar närmast byggnadsindexnämnden och statistiska centralbyrån.

När det gäller hyror och driftkostnader har hittills saknats löpande statistik över olika kostnadskomponenter i hyran. Statistiska centralbyrån har tidigare utarbetat de s k fastighetsomkostnadsundersökningarna, som dock endast avsett hyresreglerade fastigheter. SABO gör en ekonomisk statistik som belyser bl a intäkter och kostnader för medlemsföretagen. Vi har tidigare nämnt att statistiska centralbyrån kommer att utarbeta en allmän statistik över intäkter och kostnader, som belyser utvecklingen i dessa avseenden för alla företagskategorier. Därmed tillgodoses ett angeläget informationsbehov.

Vi anser att den statistik över byggnadspriser och hyror m m som finns utgör en i väsentliga delar tillräckligt bred och detaljerad grund för att belysa utvecklingen på detta område. Materialet har emellertid hittills inte utnyttjats för mer ingående analyser rörande kostnadssituationen och prisförändringarna. Låneunderlagsundersökningarna och byggnadsprisindex ger en återkommande information om byggnadspriserna för den totala produkten – bostaden. I redovisningen av dessa material beskrivs emellertid utvecklingen utan närmare bedömning eller analys av orsakerna till prisförändringar etc. Det bör dock tilläggas att avsikten med t ex låneunderlagsundersökningarna inte varit att ge mera utförliga analyser av prisutvecklingen inom bostadsområdet utan endast beskrivande framställningar. Samma förhållande gäller i fråga om hyresstatistiken. Bostadsstyrelsen lämnar en sammanfattande beskrivning av bostads- och hyresundersökningarna utan att mera i detalj söka bedöma och förklara orsakssamband etc. Det material och det kunskapsunderlag i övrigt som finns samlat hos bostadsmyndigheterna, statistiska centralbyrån och andra berörda myndigheter möjliggör dock en be-

tydligt bredare belysning och information i dessa frågor. Det är t ex av stort intresse att belysa förändringarna i lägenhetsstandarden över längre perioder (5–10 år) och dessa förändringars inverkan på totala byggnadspriser och hyror. På motsvarande sätt finns behov att belysa prisutvecklingen för olika produktionsfaktorer och mot bakgrund härav studera förändringarna i anbudspriser etc för hela projekt. Därigenom får man också en bild av utvecklingen inom den egentliga byggnadsindustrin.

Vid de kontakter vi haft med olika intressenter och konsumenter av statistik har starkt understrukits att det finns behov av nyss nämnda översikter och utredningar om prisutvecklingen inom bostadsområdet. Dessa analyser bör göras löpande. De skall i fråga om byggnadspriserna utgöra komplement till bostadsstyrelsens revisionsundersökningar, som ger en mycket detaljerad bild av förhållandena vid en viss tidpunkt eller för en viss kortare period.

Av det föregående har framgått att ansvaret för statistiken och informationen rörande byggnadspriser och hyror i dag är uppdelat på flera organ. Uppgiftsfördelningen är väsentligen avhängig respektive myndighets ansvarsområde och bör därför i stort sett bevaras. I det följande redovisar vi emellertid vissa synpunkter på arbetsuppgifternas fördelning.

Bostadsverket

Bostadsverket har närmast under bostadsdepartementet ansvaret för bostadsfrågorna. Bostadsverket behöver tillförlitligt beslutsunderlag för att kunna vidta och föreslå åtgärder. Av intresse i det sammanhanget är den statistik avseende bostadssektorn som nu i huvudsak produceras av statistiska centralbyrån – bl a statistiken över byggnadspriser och hyror m m. Innehållet och utformningen av den senare statistiken bestäms i hög grad genom kontakter mellan statistiska centralbyrån och olika statistikkonsumenter. Bostadsverket bör vara representerat i de organ där riktlinjerna och formerna för statistiken diskuteras. Bostadsverket har också möjligheter att påverka statistiken genom utformningen av blanketter och administrativa rutiner för hanteringen av primärmaterialet m m.

Bostadsverket har således ett medansvar för innehållet i statistiken över byggnadspriser och hyror. Bostadsverket bör ta initiativ till de förändringar och förbättringar i statistiken som kan erfordras och i samråd med statistiska centralbyrån angelägenhetspröva olika statistikserier samt vid behov föreslå nya sådana. Bostadsverket bör också verka för att statistiken mer inriktas på att tjäna som underlag för olika studier och analyser än som nu är fallet.

Vi har i kapitel 8 pekat på den viktiga roll bostadsverket kommer att spela när det gäller att ge information, råd och service till kommuner m fl. En angelägen uppgift inom detta arbetsfält är att komplettera statistiska centralbyråns och andra myndigheters statistiska redovisningar och material med mer analytiskt inriktad information som belyser utvecklingen av byggnadspriser och hyror och orsakerna till prisförändringarna. Denna information bör lämpligen ske löpande och presenteras i form av enklare sammanställningar av olika indexserier över prisutvecklingen och annan statistik. En sådan sammanfattande information bör kompletteras med mera

tillfälliga undersökningar som ingående analyserar prisutvecklingen.

Statistiska centralbyråns statistik på bostads- och byggnadsområdet bör liksom hittills publiceras av centralbyrån. Den kompletterande informationen och belysningen av prisutvecklingen inom detta område bör däremot åvila bostadsverket.

Bostadsverkets roll i statistikproduktionen och ansvar för informationen fordrar ett vidgat samarbete och samråd med i första hand statistiska centralbyrån men även med statens pris- och kartellnämnd, byggforskningen m fl myndigheter och branschorgan. Samarbetet med statistiska centralbyrån bör gälla statistikens innehåll, administrativa rutiner för insamling av primärmaterial, utformning av blanketter, formerna för specialbearbetningar, utformning av kontrollundersökningar etc. Samrådet med statens pris- och kartellnämnd bör avse olika branschstudier och ömsesidig information om prisutvecklingen på varor och tjänster inom byggnads- och bostadsområdet. En annan angelägen uppgift för nämnda myndigheter är att samordna insamlingen av uppgifter om materialpriser, kommunala taxor och avgifter m m. På detta område sker redan i dag visst samarbete mellan statistiska centralbyrån och statens pris- och kartellnämnd. Genom att samarbetet mellan bostadsverket, centralbyrån och pris- och kartellnämnden vidgas kan kunskaper och erfarenheter inom respektive verksamhetsfält förmedlas och verksamheterna bättre samordnas och planeras.

Genom revisionsverksamheten erhålls detaljerad information om byggnadskostnaderna och deras uppdelning. Materialet används främst för kontroll och uppföljning av beräkningsmetoden för låneunderlag och pantvärde.

Revisionsverksamheten i dess nuvarande form har med vissa uppehåll pågått sedan mitten av 1960-talet. Arbetet med undersökningarna är mycket tidskrävande på grund av det omfattande material som skall samlas in. Insamlingen är många gånger svår genom att byggföretagen har högst varierande intresse och möjligheter att ställa samman allt material som fordras.

Efter diskussioner med olika intressenter har vi kommit till slutsatsen att formerna för revisionsverksamheten delvis bör ändras. Undersökningarna bör göras med längre uppehåll, t ex vart tredje eller femte år. Arbetet bör vidare bedrivas under ledning av en arbetsgrupp med representanter för bostadsverket, statistiska centralbyrån och pris- och kartellnämnden. Härigenom kan problem rörande urvalet av undersökningsobjekt, insamling av primärmaterial och utvärdering av resultat m m behandlas i en vidare krets. Undersökningarna kan därigenom också kopplas närmare till statistiska centralbyråns byggnadskostnadsstatistik och pris- och kartellnämndens prisövervakning. Det direkta arbetet med undersökningar bör dock bedrivas inom bostadsverket.

Genom att på detta sätt minska revisionsverksamheten skapas utrymme för olika punktstudier som kan komplettera revisionsundersökningarna. I sådana specialstudier kan ingå ett mindre antal projekt. Specialstudierna kan gälla kostnader för olika komplement till bostadshusen, kostnader för olika grundläggningssätt eller olika lösningar i fråga om den yttre boendemiljön, kostnadseffekter av förtillverkning av byggnadsdelar m m. Det finns vidare anledning att närmare utreda olika byggnadsdelars brukstid och underhållsbehov samt årskostnader för byggnadsdelar. Enligt vad vi erfarit planerar bostadsstyrelsen att genomföra sådana undersökningar.

På detta sätt erhålls en bredare information kring prissituationen och prisutvecklingen på bostadsområdet och orsakerna till förändringarna än vad som fås enbart genom revisionsverksamheten.

Låneunderlagsgruppen

Låneunderlagsgruppen har ett begränsat uppdrag vilket inskränkts ytterligare genom att kostnadsstatistiken numera handhas av statistiska centralbyrån. Gruppen har också ringa utrymme för initiativ. Vi har diskuterat möjligheterna att antingen avveckla gruppen och föra över dess uppgifter på annat organ eller att vidga gruppens uppgifter. Vid en avveckling skulle man kunna överväga att föra över låneunderlagsgruppens uppgifter till byggnadsindexnämnden. Detta kan motiveras av att de båda organen till viss del har gemensam sammansättning med representanter för byggherrar och byggnadsentreprenörer. Därtill kommer att deras uppgifter också i viss mån sammanfaller. Vi har emellertid funnit att båda organen var för sig också har specifika uppgifter som inte lämpligen kan samordnas.

Vi anser att det även i framtiden finns behov av en särskild arbetsgrupp för frågor om belånings- och värderingsmetoder. I dag har såväl bostadsstyrelsen som lånunderlagsgruppen uppgifter på detta område. Bostadsstyrelsen har också en särskild samrådsgrupp i dessa frågor. Vi föreslår att samrådsgruppen och låneunderlagsgruppen förs samman och knyts till bostadsverket som ett rådgivande organ. Det bör benämnas rådet för belånings- och värderingsmetoder och ha enbart rådgivande uppgifter. Rådet skall biträda bostadsverket vid beredningen av frågor om utformningen av metoder för värdering av låneobjekt och om tidskoefficient och ortskoefficienter samt andra frågor som har samband med lånesystem och belåningsmodeller. Rådet skall följa prisutvecklingen på bostadsområdet samt följa och vid behov peka på angelägna forskningsuppgifter inom byggnadsekonomin. Rådet skall vidare medverka vid utformningen av administrativa rutiner för insamling av material till byggnadspris- och hyresstatistik. Rådets synpunkter och förslag skall vad gäller forskning tillställas statens råd för byggnadsforskning och i övrigt bostadsverket.

Bostadsverkets chef bör med chefen för huvudenheten för bostadsförsörjningsfrågor som ersättare vara ordförande i rådet för belånings- och värderingsmetoder. Sekretariatsuppgifter inom rådet bör handhas av bostadsverket. Statistiska centralbyrån bör som nu svara för de statistiska bearbetningar och sammanställningar som behövs för rådets verksamhet.

Statistiska centralbyrån

Huvuddelen av den offentliga statistiken över byggnadspriser och hyror produceras och publiceras numera av statistiska centralbyrån. En väsentlig uppgift för centralbyrån är att samordna olika intressenters synpunkter och förslag i fråga om statistikens innehåll och att i samråd med intressenterna utveckla olika statistikgrenar. Samråd kan ske inom bl a rådet för belånings- och värderingsmetoder och byggnadsindexnämnden. Samråd kan naturligtvis även ske inom särskilda arbets- eller referensgrupper. Statistiska centralbyrån skall vidare utforma och producera statistiken och publicera re-

sultaten. Även för denna del av verksamheten krävs samarbete med olika myndigheter och intressenter, t ex med bostadsverket och kommunerna vad gäller den administrativa hanteringen av låneansökningarna. Statistiska centralbyrån skall också kontrollera kvaliteten i primärmaterialet.

I detta sammanhang vill vi uppmärksamma en fråga som hör samman med vårt förslag att föra över ansvaret för lånebesluten på kommunerna. Materialet till bl a statistiken över byggnadspriser insamlas i dag från länsbostadsnämnderna. Vårt förslag innebär att uppgifter ur ansökningshandlingarna skall samlas in från 278 kommuner. Det kan medföra vissa svårigheter särskilt under en övergångstid att få in materialet i önskat skick och i rätt tid för databearbetningen. Bostadsverket bör medverka vid utformningen av nya arbetsrutiner för statistikproduktionen genom att i samråd med centralbyrån och Svenska Kommunförbundet utarbeta instruktioner för kommunernas hantering av ansökningshandlingarna. Det kan även vara nödvändigt med en översyn av statistikens utformning så att den anpassas till den ändrade beslutsordningen och bättre tillgodoser kommunernas behov av jämförande statistik bl a för prövning av produktionskostnaderna. Statistiska centralbyrån bör ta initiativ till en sådan översyn.

Statens pris- och kartellnämnd

Statens pris- och kartellnämnd utarbetar inte någon löpande statistik över t ex byggnadspriser och hyror men följer genom sin prisövervakande verksamhet utvecklingen inom olika delar av byggnads- och bostadsområdet. Det är angeläget att det undersökningsmaterial och de kunskaper som finns inom statens pris- och kartellnämnd utnyttjas även för andra ändamål. Pris- och kartellnämnden är i dag representerad i bl a byggnadsindexnämnden och låneunderlagsgruppen. Pris- och kartellnämnden bör medverka även i de olika arbets- och samrådsgrupper som finns eller kan bildas inom statistiska centralbyrån och bostadsverket för att utreda frågor som rör statistik och information om byggnadspriser och hyror m m.

12 Kontroll och besiktning av småhus

12.1 Bakgrund

I början av år 1975 överlämnade konsumentverket en rapport till handelsdepartementet; "Småhus – problem vid förvärv, reparation och underhåll" (konsumentverket, rapport 1975:1). I rapporten anförs att kontroll och besiktning i samband med att småhus byggs ofta utförs på sätt som inte är nöjaktigt för den blivande ägaren. Vidare anförs att köpare av småhus har små möjligheter att reklamera en dålig produkt eller ett dåligt utfört arbete. Enligt konsumentverkets uppfattning beror dessa problem på i huvudsak två omständigheter. För det första har köparen av småhus ett dåligt rättsligt skydd. Bl a beror detta på att köpekontrakt, entreprenadkontrakt och bygghandlingar utformas på ett från konsumentens synpunkt otillfredsställande sätt. För det andra är kontroll- och besiktningsverksamheten inte tillräckligt ingående. Konsumentverket anför också att kontroll- och besiktningsverksamheten inte alltid tillgodoser köparens berättigade krav på opartiskhet.

Frågor som rör småhusköparens rättsliga ställning prövas av småhusköpkommittén. Handelsdepartementet har överlämnat konsumentverkets rapport till bostadsdepartementet i de delar som avser förslag om bättre kontroll och besiktning i samband med att småhus uppförs. Bostadsministern har föreskrivit att promemorian i nämnda delar överlämnas till vår utredning.

Konsumenternas ställning har under senare år stärkts väsentligt genom olika åtgärder. Anledningen är bl a att de som yrkesmässigt tillverkar och marknadsför produkter vanligen besitter väsentligt bättre tekniska och andra kunskaper än privata konsumenter. Hittills har lagstiftningsarbetet emellertid endast i liten utsträckning berört konsumentens intressen vid förvärv av fastigheter. Säljare och köpare av småhus betraktas i lagstiftningen i princip som jämbördiga parter.

Vi delar konsumentverkets uppfattning att åtgärder bör vidtas för att stärka småhusköparens ställning i förhållande till byggherrar, entreprenörer och husfabrikanter. I dag råder säljarens marknad när det gäller småhus. I en sådan situation är behovet av konsumentskydd särskilt stort. Ett medel för att åstadkomma detta är en utökad kontroll och besiktning av småhusproduktionen.

12.2 Gällande bestämmelser

Med småhus avser vi fortsättningsvis en- eller tvåfamiljshus – friliggande eller sammanbyggda till radhus eller kedjehus – som skall användas för bostadsändamål. Uppförande av uthus, exempelvis garage, bör omfattas av samma regler som skall gälla småhus, om uppförandet sker i samband med småhusproduktionen.

Kontroll i samband med att småhus uppförs är av tre slag. För det första *kommunal byggnadskontroll* enligt 54–64 §§ byggnadsstadgan. Denna kontroll utförs av kommunens byggnadsnämnd. Härigenom kontrolleras att projektet uppfyller gällande krav samt bevakas bl a att byggnaden uppförs i enlighet med godkända byggnadslovshandlingar. För det andra gäller för alla statsbelånade hus att *förmedlingsorganet kontrollerar* att byggnaden uppförs enligt de handlingar som ligger till grund för beslut om statliga lån. Förmedlingsorganets kontroll samordnas i allmänhet med den kommunala byggnadsinspektionen. Genom att ett nytt kapitel förts in i Svensk Byggnorm 1975 vilket i allt väsentligt överensstämmer med God Bostad 1964 och den praxis som tillämpas som villkor för statliga bostadslån har ytterligare förutsättningar skapats för samordning av nyss nämnda kontrollåtgärder. Här kan också nämnas att länsbostadsnämnden kan föreskriva fortlöpande byggnadskontroll i fråga om gruppbyggda småhus och större flerfamiljshusprojekt. Enligt vad vi har inhämtat föreskrivs sådan kontroll i flertalet ärenden men den är vanligtvis av mindre omfattning. För det tredje finns *beställarens/byggherrens kontroll.* Denna kontroll utförs av kontrollant som utses av byggherren. Omfattningen av kontrollen avgör byggherren. Det är viktigt att uppmärksamma skillnaderna mellan dessa kontroller. Den kommunala kontrollen innebär enligt byggnadsstadgan att byggnadsnämnden prövar den byggandes ansökan om byggnadslov jämte tillhörande ritningar m m samt övervakar den ansvarige arbetsledaren, som har att svara för den fortlöpande tillsynen av byggnadsarbetet. Den kommunala kontrollen utförs genom stickprovsmässig granskning av handlingar och övervakning av den ansvarige arbetsledaren. Byggnadsnämndens granskning och tillsyn innebär inte att nämnden övertar det ansvar som åvilar den byggande och den ansvarige arbetsledaren. I kontrollen ingår i allmänhet vissa särskilda besiktningar, nämligen grundbottenbesiktning, lägesbesiktning, stombesiktning och slutbesiktning. Vid dessa besiktningar kan givetvis byggnaders utförande i detalj inte granskas. Vissa fel och brister kan därför finnas på byggnaden trots att den godkänts av kommunen. Enligt konsumentverkets uppfattning påverkas de kommunala besiktningarnas kvalitet av att många kommuner har otillräckliga resurser för detta ändamål. Liknande uppfattningar har kommunala företrädare fört fram till oss vid de kommunbesök vi gjort i samband med vårt utredningsarbete.

Enligt konsumentverkets rapport och enligt erfarenheter från försöksverksamhet med fastighetsreklamationer i två län är behovet av bättre kontroll och besiktning särskilt påtagligt när det gäller gruppbyggda småhus. Vi delar denna uppfattning.

Byggherrens kontroll av entreprenörer och leverantörer har i princip inga begränsningar vad gäller kontrollens omfattning. Den regleras genom avtal mellan byggherren och entreprenörer eller leverantörer. Vi har redan

nämnt att byggherren själv avgör hur noggrann kontrollen skall vara. Om den genomförs på ett noggrant och meningsfullt sätt kan den vara av stort värde för småhusköparen. Den som köper ett s k nyckelfärdigt småhus har emellertid ofta inte några garantier att den genomförs på detta sätt.

Konsumentverket anför att köpare av gruppbyggt småhus i praktiken inte har några möjligheter att påverka valet av kontrollant eller besiktningsman eftersom han formellt inte är byggherre. Detta innebär att besiktningar utförs av besiktningsman som utses av byggherren/säljaren. Invändningar kan främst riktas mot förhållandet att entreprenören i flertalet fall står som såväl byggherre som säljare. Detta innebär att entreprenören vanligtvis ensidigt utser den som skall kontrollera och bedöma hans eget arbete.

Köpare av nyckelfärdiga styckebyggda småhus har i vissa fall möjlighet att påverka valet av besiktningsman. Enligt konsumentverkets uppfattning är detta beroende på det marknadsläge som råder. Är produkten lättsåld är det ovanligt att säljaren ger köparen möjlighet att påverka valet av besiktningsman. I princip är därför köparens ställning vid förvärv av nyckelfärdigt småhus densamma som vid köp av gruppbyggt hus.

Egen-regi-byggare har formellt goda möjligheter att utse såväl kontrollant för bygget som besiktningsman eftersom han själv står som byggherre. Egen-regi-byggaren är emellertid ofta oerfaren i byggnadsfrågor. Detta gör att han ibland sätter sig i samma svaga position som den som köper gruppbyggda hus genom att han i alltför hög grad låter entreprenören styra utformningen av avtal.

12.3 Konsumentverkets förslag till ny organisation för kontroll och besiktning av småhus

Konsumentverket anför att det är nödvändigt att genomgripande förändra kontrollen och besiktningen av nybyggda småhus för att köparen skall få ett rimligt skydd. Konsumentverket föreslår därför att opartiska och kompetenta organ inrättas för att svara för de kontroller och besiktningar som i dag utförs av person som är utsedd av byggherren. Dessa kontroller och besiktningar bör, enligt verkets uppfattning, vara obligatoriska i samtliga fall när köparen inte är byggherre. Konsumentverket anser vidare att man bör överväga att obligatoriet utsträcks till att omfatta alla småhus som uppförs med äganderätt. Vidare bör, enligt rapporten, övervägas om inte någon form av kontroll vid försäljning av äldre småhus skall inrättas.

Förutom nämnda obligatoriska verksamhet bör enligt konsumentverkets förslag ett opartiskt organ även kunna tillhandahålla vanlig konsultservice till allmänheten. Vidare bör sådana organ kunna svara för besiktningar som Allmänna Reklamationsnämnden bedömer erforderliga för att kunna ta ställning till ansvarsfrågan vid reklamation. I dag har inte Allmänna Reklamationsnämnden möjlighet att ta upp reklamationer som gäller fast egendom. Ett resultat av den förut nämnda försöksverksamheten i två län kan emellertid bli att denna verksamhet utvidgas till att gälla hela landet.

Finansieringen av såväl den obligatoriska verksamheten som konsultverksamheten bör enligt förslaget belasta husköparen respektive den som äger äldre småhus eller innehar lägenhet med äganderätt. Kostnaden för

en meningsfull kontroll och besiktning för ett normalt grupphus anges i dag ligga mellan 2 000 och 3 000 kronor.

Konsumentverket anför att kontroll- och besiktningsverksamheten kan utformas på olika sätt som är tillfredsställande från konsumentsynpunkt. I rapporten diskuteras fyra organisatoriska lösningar. Dessa är a) "Svensk Husprovning" b) kontroll och besiktningsverksamhet vid de kommunala byggnadsnämnderna c) kontroll och besiktning vid länsstyrelserna eller länsbostadsnämnderna d) ett system med auktoriserade besiktningsföretag.

Konsumentverket förordar en organisation som man kallar Svensk Husprovning. Detta organ skall enligt förslaget byggas upp på i princip samma sätt som AB Svensk Bilprovning. Fördelarna med förslaget är enligt konsumentverket att företaget är opartiskt. Vidare kan företaget lokaliseras över hela landet. Detta är en förutsättning för att verksamheten skall kunna utövas inom rimliga ekonomiska ramar. Det blir också lätt för konsumenten att finna byggsakkunnig service. Konsumentverket framhåller också att Allmänna Reklamationsnämnden får tillgång till ett organ som kan utföra erforderliga besiktningar. Omfattningen av den föreslagna verksamheten framgår av att man beräknat totalkostnaden till ca 100 milj kronor per år. Organisationen beräknas innefatta ca 900 kontrollanter plus administration. Kontrollanterna skall lokaliseras till ca 100 orter i landet.

Vi har prövat förslaget med Svensk Husprovning liksom de övriga lösningar som anges i rapporten. Utifrån vår allmänna syn på kommunen som det naturliga och nära liggande samhällsorganet för uppgifter av i huvudsak lokal räckvidd, har vi kommit fram till att vi bör förorda en utbyggnad av den kommunala besiktningsorganisationen. Detta beskriver vi närmare i avsnitt 1.2.4.

I kapitel 2 slog vi fast att som en allmän utgångspunkt för vårt utredningsarbete bör gälla att en samhällsuppgift bör ligga på det organ som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. Likartade uppgifter bör därför ankomma på samma organ om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Vi anser att förslaget om Svensk Husprovning innebär att en onödig dubbelorganisation skapas som innebär en betydande risk för kompetenstvister. Vi anser också att man bör utnyttja den kompetens som i dag redan finns i den kommunala byggnadsinspektionen. Det bör vara betydligt enklare och billigare att bygga ut denna organisation än att skapa en helt ny.

12.4 Utredningens förslag

Vi anser att det är en uppgift för samhället att som komplement till det ansvar den byggande har tillhandahålla en organisation för kontroll av småhusbyggen som syftar till att genom granskning och besiktning skydda den svagare parten. Detta kan bl a ske genom en bättre övervakning än hittills att de samhälleliga byggbestämmelserna efterlevs. På en sådan organisation måste ställas kravet att den är helt *obunden* i förhållande till säljaren. Detta är en förutsättning för att kontroll och besiktning skall kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt. Vidare måste besiktningsmän finnas *tillgängliga över hela landet.*

Mot bakgrund av bl a dessa krav föreslår vi att kommunerna skall vara skyldiga att utföra en förbättrad noggrann granskning och kontroll av småhus som uppförs med statliga lån. Detta innebär att kravet på tillgänglighet över hela landet blir väl tillgodosett. Kravet på obundenhet till säljaren uppfylls också. Allmänheten får lätt att finna byggsakkunnig expertis samtidigt som man endast behöver vända sig till en organisation i byggfrågor.

I de fall kommunen själv står som byggherre/säljare kan det förefalla att kravet på obundenhet inte uppfylls. Under förutsättning att kontroll- och besiktningsverksamheten sorterar under specialreglerad förvaltning tillgodoses dock kravet också i sådana fall. Vår diskussion i avsnitt 5.2 där vi behandlade frågan om en kommun kan bevilja lån till sig själv är tillämplig även på nyssnämnda frågeställning. Till detta kan anföras att kommunala uppgifter är underkastade politisk kontroll. Offentlighetsprincipen gäller också kommunernas verksamhet.

Kommunernas kostnader för den noggrannare granskningen och kontrollen skall helt täckas genom avgifter enligt samma princip som gäller för byggnadslov och tillhörande besiktningar. Vi föreslår att denna avgift får räknas in i underlaget för det statliga bostadslånet med belopp som fastställs av bostadsverket. Eftersom kommunernas kostnader för den utökade kontrollen och besiktningen således täcks genom avgifter bör kommunerna ha goda möjligheter att bygga ut den nuvarande byggnadsinspektionen.

Vi har tidigare anfört att staten i princip endast skall reglera den kommunala verksamheten om detta motiveras av ett riksintresse. Vi föreslår därför att statsmakterna inte skall föreskriva hur kommunerna organisatoriskt skall fullgöra sitt nya ansvar för granskning, kontroll och besiktning. Vi vill endast peka på att det torde finnas två möjligheter. Den ena är, som vi redan nämnt, att kommunen bygger ut den nuvarande kommunala byggnadsinspektionen. Den andra innebär att kommunen anlitar utomstående expertis, t ex konsulter, för nämnda uppgifter som dock byggnadsnämnden formellt bör ansvara för.

I och med att kontroll och besiktning av detta slag blir obligatorisk torde olika konsultorgan komma att erbjuda dylika tjänster till kommunerna. Det kan också tänkas att sammanslutningar av husköpare själva organiserar kontroll- och besiktningsverksamhet som kan godtas av kommunerna. Vi vill i detta sammanhang peka på att Sveriges Villaägareförbund planerar försöksverksamhet i några kommuner med kontroll och besiktning av gruppbyggda småhus. Enligt planerna skulle förbundets lokala företrädare i egenskap av de blivande husköparnas intresseorganisation representera husköparen under igångsättningstiden och under byggnadstiden samt utse kontrollant och besiktningsförrättare.

I vissa fall bör det vara möjligt för kommunen att överlåta ansvaret för kontrollen till byggherren. Detta bör vara fallet när det är uppenbart att byggherren och byggnadsentreprenören inte har gemensamma ekonomiska intressen och byggherren dessutom av kommunen bedöms ha fullgoda förutsättningar att ansvara för kontrollen. Kostnad för kontrollen bör givetvis även i dessa fall få räknas in i låneunderlaget.

Vi förutsätter att köpare av småhus som byggs utan statliga lån ges tillfälle att, om de så önskar, köpa kontroll- och besiktningstjänster från kommunen.

Kommunen skall naturligtvis ta ut avgifter för att få full kostnadstäckning för dessa tjänster.

Enligt konsumentverkets uppfattning torde kostnaderna för en meningsfull kontroll och besiktning vara av storleksordningen 2 000–3 000 kronor. Vid en produktion av 30 000 statsbelånade småhus innebär detta en totalkostnad på ca 75 milj kronor. Inom denna ram ryms även den officiella tillverkningskontroll som blir aktuell för monteringsfärdiga trähus.

Statens planverk utfärdar i dag typgodkännanden av hus och produkter som uppfyller bestämmelsernas krav. Syftet härmed är bl a att underlätta utveckling och användande av nya produkter och metoder samt att främja serietillverkning och industriell produktion. I anslutning härtill tillämpas tillverkningskontroll i samband med att husen och produkterna färdigställs på fabrik. Genom typgodkännande och tillverkningskontroll underlättas såväl byggnadsnämndernas granskning och tillsyn som den ansvarige arbetsledarens fortlöpande tillsyn på byggnadsplatsen liksom även beställarkontrollen. För att förbättra samhällets kontroll under byggnadstiden i enlighet med bl a konsumentverkets önskemål bör typgodkännande och tillverkningskontroll tillämpas i ökad omfattning. För fabrikstillverkade småhus och sammansatta komponenter som är svåra att kontrollera på byggnadsplatsen utan besvärlig söndertagning bör som villkor för statliga lån föreskrivas obligatorisk tillverkningskontroll att huset och komponenter utförts enligt fastställda ritningar.

Kostnaderna för den föreslagna kontroll- och besiktningsverksamheten kommer att uppgå till betydande belopp. Redan i dag disponeras dock vissa belopp inte endast för den kommunala byggnadskontrollen utan även för den kontroll som byggherren svarar för. Vidare bör avsevärda kostnader för efterarbeten som ofta uppstår till följd av bristande kontroll kunna undvikas genom förbättrad kontroll.

I det här sammanhanget vill vi betona att det är viktigt att de fel och brister som kommer fram vid en mera omfattande kontroll och besiktning dokumenteras och ställs samman. Ett sådant material bör vara av stort värde när det gäller att utforma tekniska lösningar för att förebygga framtida brister. En utökad kontroll och besiktning bör därigenom vara ett värdefullt underlagsmaterial för tillverkare och entreprenörer i deras arbete med att förbättra byggskick och produkter.

Småhusköparen kan på längre sikt tillgodogöra sig effekterna av en noggrann kontroll genom att han får lägre kostnader för underhåll och reparationer. Man kan därför på goda grunder anta att den föreslagna verksamheten kommer att innebära samhällsekonomiska vinster.

Den närmare utformningen av organisationen, avgränsningsfrågor i förhållande till den kommunala byggnadskontrollen enligt bestämmelserna i byggnadsstadgan och frågor som rör kontrollens omfattning bör utredas i nära samarbete mellan bostadsverket och Svenska Kommunförbundet.

I det följande ger vi exempel på hur en utvidgad samhällelig granskning och kontroll av småhus kan genomföras.

Granskning

Ritningar och andra bygghandlingar skall granskas och fastställas av byggnadsnämnden innan respektive arbete påbörjas. Därvid bör förutsättas att nämnden skall biträdas av personer med särskild utbildning och praktisk erfarenhet i byggnadstekniska frågor. För typgodkända produkter prövar byggnadsnämnden i samband med byggnadslovsgranskningen endast att i typgodkännandet angivna förutsättningar och villkor för dessas giltighet är uppfyllda under aktuella förhållanden. Därvid erfordras ej granskning i sådana avseenden som prövats vid typgodkännandet.

Kontroll

Byggnadsarbete skall utföras under fortlöpande tillsyn, utförd av ansvarig arbetsledare som skall godkännas av byggnadsnämnden. Ansvarig arbetsledare ansvarar för provning av material och produkter i den mån inte tillverkningskontroll sker i former som bostadsverket godkänt, dvs under tillsyn av särskilt kontrollorgan och ansvarig arbetsledare på fabrik.

Efter anmälan från ansvarig arbetsledare skall byggnadsnämnden företa besiktningar vid vissa tillfällen utöver vad som anges i 62 § byggnadsstadgan. Därutöver skall kontroll på byggnadsplatsen utan föregående anmälan ske i den utsträckning som erfordras med hänsyn till aktuella omständigheter. Kontrollen skall utföras enligt särskild checklista som utarbetas av bostadsverket.

I 62 § byggnadsstadgan anges att vid uppförande av byggnad, vartill byggnadslov erfordras, skall till byggnadsnämnden göras anmälan:

a) då företaget påbörjas,
b) då schaktning eller sprängning till grundbotten blivit utförd eller pålning skall påbörjas,
c) då grundläggning verkställts men innan första bjälklaget utföres,
d) då byggnadens bärande stomme samt skorsten uppförts men innan putsning eller annan ytbehandling verkställes eller golv inlägges,
e) då företaget slutförts.

Dessa anmälningstillfällen bör utökas enligt följande:

a) före återfyllnad över dränering och mot källarvägg,
b) före inbyggnad av va-ledningar och golvbrunnar,
c) före döljande av värmeisolering m m i bjälklag och väggar, dvs före montering av panel, skivmaterial m m,
d) före döljande av olika typer av tätningar.

Vid kontroll bör föras särskild journal som underlag för skriftlig besiktningsrapport.

Bevis om slutbesiktning bör utfärdas för varje enskilt bostadshus i enlighet med föreskrifter som utfärdats av bostadsverket.

12.5 Behov av ytterligare åtgärder för att stärka småhusköparens ställning

Vårt förslag till kommunal kontroll av småhus utesluter inte behov av att också på annat sätt stärka småhusköparens ställning. Vi tänker då i första hand på behovet av att köpare av småhus får en starkare rättslig ställning i förhållande till entreprenörer, byggherrar och säljare. Dessa frågor prövas i den förut nämnda småhusköpkommittén.

En förbättrad samhällelig granskning och kontroll avses i första hand verka förebyggande. En sådan insats från samhällets sida innebär inte någon förändring av byggherrens ansvar enligt gällande byggnadslagstiftning.

I det här sammanhanget vill vi nämna ytterligare en möjlighet som vi diskuterat. Det gäller krav på förlängda garantier som villkor för statliga lån. Visar det sig att de åtgärder vi föreslår och det förslag som kan väntas bli resultatet av småhusköpkommitténs arbete inte ger tillräckligt stark ställning för den som köper småhus bör statsmakterna överväga att ställa krav på väsentligt förlängda garantier från leverantören/säljaren som villkor för statliga lån. Byggföretagen skulle därmed bli skyldiga att teckna försäkringar eller inrätta särskilda fonder för att vid eventuella fel och brister kunna klara av sina garantiåtaganden.

Förlängda garantier utesluter inte behovet av utökad samhällelig kontroll och besiktning, utan dessa båda åtgärder skulle komplettera varandra. Med tanke på att frågan om förlängda garantier innefattar komplicerade juridiska, ekonomiska och tekniska problem som fordrar ett omfattande utredningsarbete har vi avstått från att pröva denna fråga närmare för att inte fördröja genomförandet av våra övriga förslag.

13 Alternativa metoder för att beräkna låneunderlag och pantvärde

13.1 Inledning

Det statliga bostadslånets storlek beräknas med hjälp av ett låneunderlag som fastställs för varje bostadsobjekt. Statslånet är avsett att täcka samtliga eller del av de godtagbara kostnader som inte finansieras med kreditinstitutens bottenlån. Lånets storlek utgör i normalfallet en viss procentandel – olika för olika låntagarkategorier – av låneunderlaget. Bostadslånets läge i förmånshänseende är bestämt på grundval av ett pantvärde.

Låneunderlag och pantvärde beräknas enligt en särskild metod. Denna metod har haft varierande utformning sedan år 1955, då Kungl Maj:t utfärdade föreskrifter angående högsta belåningsvärde (lånetak) för statligt belånade bostadshus. Ett gemensamt syfte med beräkningssystemen har hela tiden varit att de skall utgöra en spärr mot alltför kraftiga kostnadsstegringar inom bostadsbyggandet. Ett annat syfte har varit att de skall verka återhållande på den statliga långivningen till bostadsproduktionen. Detta har tagit sig uttryck i att lån inte beviljas utöver vad som svarar mot godtagbara produktionskostnader för ett välplanerat och rationellt bedrivet byggnadsföretag. Belåningen skall gälla en normal utförande- och utrustningsstandard och vara relativt sett lika stor oavsett hus- och lägenhetstyp.

Beräkningsmetoden har som redan nämnts omprövats och ändrats vid flera tillfällen. Anledningen härtill har främst varit behov att anpassa metoden till ändrade förutsättningar i fråga om byggnadsteknik och konstruktioner, tillkomst av nya material, förändringar i lägenhetsstandard m m. Vidare har ändringar gjorts för att få en smidigare kostnadsanpassning med färre och mindre styrande tröskeleffekter och för att i möjlig mån undvika en styrning av bostädernas utformning och standard. För att tillgodose önskemål om ökad flexibilitet i beräkningsmetoden med hänsyn till standard, utrustning och hustyp ökades dess detaljeringsgrad väsentligt under 1960-talet. Krav på förenklingar medförde emellertid på nytt omfattande ändringar i början av 1970-talet. Vidare har prisutvecklingen inom byggandet krävt återkommande justeringar av metoden vad gäller dels de olika delbeloppen, dels låneunderlagets och pantvärdets allmänna nivå.

De mera genomgripande förändringarna av beräkningsmetoden har grundats på särskilda utredningar och statsmakternas beslut. Övriga ändringar har tillkommit på bostadsstyrelsens initiativ, ofta efter framställning från

länsbostadsnämnder, kommuner, branschorganisationer samt byggnads- och bostadsföretag och deras organisationer.

Vid intervjuer med olika intressenter som vi gjort med anledning av vårt utredningsarbete har framförts kritik mot nuvarande beräkningsmetod. Kritiken har främst gått ut på att låneunderlag och pantvärde är för låga i förhållande till de faktiska produktionskostnaderna. De överkostnader som på grund därav uppkommer är dyra att finansiera. Överkostnaderna leder därför till högre boendekostnader. Det har även anförts att överkostnaderna medverkar till minskad igångsättning av nya projekt. Kritik har vidare riktats mot beräkningsmetoden att den verkar styrande i olika avseenden. Som exempel anges att metoden särskilt gynnar 1 1/2-plans hus, eluppvärmning och källarlösa hus. Vissa åtgärder har emellertid vidtagits under år 1975 för att förbättra belåningen bl a i fråga om källare och vid anslutning till fjärrvärme.

En annan anledning till att vi tar upp frågan om beräkningsmetoden är att förutsättningarna för prövning av produktionskostnaderna i hög grad ändrats genom det s k anbudsvillkoret. Genom kraven på anbudskonkurrens främjas en effektiv bostadsproduktion och lägre byggnadskostnader. Den möjlighet till effektivitets- och kostnadskontroll som uppkommer genom anbudsvillkoret gör att motiven för en särskild värderingsmetod delvis kan sägas bortfalla.

Bostadsministern har överlämnat en skrivelse från HSB till byggadministrationsutredningen vari HSB hemställer "att belåningsbestämmelserna ges sådan utformning att den faktiska produktionskostnaden kan läggas till grund för statlig belåning om marktilldelning, projektering och upphandling skett enligt gällande regler och villkor".

Med hänvisning till det anförda har vi funnit anledning att pröva gällande metod för beräkning av låneunderlag och pantvärde och att redovisa förslag till alternativa metoder för att fastställa finansieringsunderlag för statligt belånade bostadshus.

13.2 Beräkningsmetodernas utveckling och nuvarande bestämmelser

13.2.1 *Utvecklingen fram till nuvarande beräkningsmetod*

Bostadsstyrelsen utarbetar – inom ramen för av statsmakterna fastställda förordningar och föreskrifter – de metoder som används för att beräkna låneunderlag och pantvärde. Före år 1956 beräknades belåningsvärdena efter en individuell värdering av produktionskostnaderna för varje enskilt låneobjekt. För detta ändamål utvecklades s k värderingsmetoder, olika för småhus och flerfamiljshus. I slutet av år 1955 utfärdade Kungl Maj:t, som nyss nämnts, föreskrifter angående högsta belåningsvärde för bostadshus, finansierade med statliga tertiärlån eller egnahemslån. Beslutet innebar att belåningsvärdena generellt maximerades.

Grundbeloppen för flerfamiljshus och småhus har ändrats vid flera tillfällen efter år 1956. Dessutom har successivt införts nya tillägg för olika

utrustningsdetaljer såväl vad gäller lägenheterna som huset och dess omgivningar. En väsentlig omarbetning av beräkningssystemet skedde under år 1963 varvid nuvarande metod för låneunderlag och pantvärde utformades till sina huvuddrag. De nya reglerna gjordes därvid gemensamma för flerfamiljshus och småhus. En metod för prövning av uppgivna produktionskostnader bibehölls tills vidare. Metoden innehöll ett antal schablonmässigt fastställda tillägg för kvaliteter och standard utöver pantvärdet.

Metoden för beräkning av låneunderlag och pantvärde ändrades på nytt år 1968. De flesta av tilläggen för prövning av produktionskostnaderna överfördes då till pantvärdet. Beräkningsmetoden fick därigenom en ökad detaljeringsgrad. Vidare nollställdes metoden på så sätt att den räknades om att avse prisnivån år 1968.

År 1973 förenklades metoden betydligt genom att en mängd tilläggsbelopp i pantvärdet antingen slopades eller fördes över till låneunderlaget. År 1973 genomfördes en förändring som innebar att de s k läges- och saneringstilläggen fördes över från pantvärdet till låneunderlaget. Samtidigt slopades det särskilda standardtillägget. Den 1 januari 1976 togs den särskilda begränsningen av låneunderlaget för småhus bort. Härigenom blir låneunderlaget för småhus lika med pantvärdet.

I det följande redogör vi översiktligt för utformningen av nu gällande beräkningsmetod. Metoden innebär i princip en schablonisering av kostnadsberäkningen och en maximering av belåningsbara kostnader för olika arbeten och byggnadsdelar.

13.2.2 *Nuvarande beräkningsmetod*

Låneunderlaget beräknas som summan av särskilt fastställda belopp för

- tomt och grundberedning
- finplanering och tomtutrustning
- byggnad inklusive grundkonstruktion
- vinterkostnader, kreditivkostnader m m.

Den standard beträffande utförande och utrustning som beaktas vid beräkning av låneunderlag är av en antagen normal kvalitet och omfattning och exemplifieras i form av utgångsstandard. Med utgångsstandard avses den standard som beloppen skall täcka kostnaderna för.

Tomt och grundberedning

För att täcka kostnaderna för marken och dess iordningställande för bebyggelse finns belopp för tomt- och grundberedningskostnad. Detta belopp fastställs av länsbostadsnämnd för kommun eller del av kommun efter framställning av kommunen. Beslut om belopp för tomt- och grundberedningskostnad skall även innefatta beslut om storleken av eventuellt lägestillägg. Beloppet för tomt och grundberedning skall täcka sådana kostnader som uppkommer vid nyexploatering i ytterområden med normal exploateringsstandard. De kostnadsbärare som ingår i beloppet är råmark, trafikanläggningar, anläggningar för vatten och avlopp, grovplanering samt administration. Beloppet är olika beroende på hustyp; för friliggande småhus och

som regel för hus med mindre än två våningar har beloppet uttryckts i kronor per hus, för övriga hus i kronor per m^2 våningsyta.

Lägestillägget är avsett att täcka de högre kostnader som kan finnas inom vissa delar av kommunen, ofta centralt belägna, och som utmärks av ett i förhållande till andra områden bättre bostadsläge.

Finplanering och tomtutrustning m m

Kostnader för finplanering av tomt – färdigställande av planterings- och gräsytor, plantering av träd och buskar m m – beaktas genom ett särskilt tillägg. Tillägget är högst 3 000 kronor per lägenhet.

Tillägg för tomtutrustning avser kostnader för lekutrustning, soffor, staket, vindskydd m m. Sådant tillägg kan efter skälighetsprövning utgå högst med 1 000 kronor per lägenhet.

För konstnärlig utsmyckning av bostadsområdet kan utgå tilläggsbelopp med högst 7 kronor per m^2 våningsyta.

Beloppen för finplanering, tomtutrustning och konstnärlig utsmyckning utgår inte för småhus med endast ett lånebeslut.

Byggnad inklusive grundkonstruktion

Regeringen har som utgångspunkt för beräkningen av byggnadskostnaderna i låneunderlaget fastställt ett grundbelopp av 49 500 kronor per lägenhet. Detta grundbelopp avser ett flerfamiljshus uppfört i tre våningsplan, med hel källare, tre trapphus och med 18 lägenheter om tre rum, kök och badrum. Beloppet skall ökas eller minskas med hänsyn till avvikelser från de angivna förutsättningarna.

Bostadsstyrelsen har uppdelat grundbeloppet per lägenhet i särskilda grundbelopp som ansluter till byggnadsdelar och fast utrustning. Som kostnadsbärare för byggnaden används yta (i m^2), yttervägg (i löpmeter och våning), trappa (per styck och våning) samt lägenhet (per styck). Yta uppdelas på biutrymmesyta (källare), våningsyta, yta av översta bjälklag (yttertak jämte vindsbjälklag) samt yta av gårdsbjälklag. Beloppen för de skilda komponenterna kan variera med hänsyn till konstruktion, utförande, lägenheternas storlek och inredning m m enligt följande.

	Grundbelopp kr
Biutrymmesyta	
Golvbeläggning = betong	90–120 kr/m^2 bruttoyta
Golvbeläggning = grus	60– 90 kr/m^2 bruttoyta
Våningsyta	
Flerfamiljshus, tvåfamiljshus	220 kr/m^2 våningsyta
Enfamiljshus	200 kr/m^2 våningsyta
Yttertak jämte vindsbjälklag	
Över våningsyta	90–110 kr/m^2 bruttoyta
Över biutrymmesyta	50– 70 kr/m^2 bruttoyta

Yttervägg	
Vid våningsyta	220–260 kr/löpmeter våningshög vägg
Vid biutrymmesyta	100–140 kr/löpmeter våningshög vägg
Trappa	
Flerfamiljshus, tvåfamiljshus	2 500–4 000 kr/styck och våning
Enfamiljshus	1 000–1 500 kr/styck och våning

Lägenhet	*med toalett*	*bad*	*toalett*+bad
ex 2 rum och kokvrå	13 800	15 300	
ex 2 rum och kök	15 400	16 900	
ex 3 rum och kök		18 000	19 500
ex 4 rum och kök		19 000	20 500

Till grundbeloppen kan i enlighet med regeringens föreskrifter tillägg göras för särskilda kostnader, nämligen för grundkonstruktion, anläggning för värme och varmvatten, engångsavgift för elektrisk energi, hiss, skyddsrum, balkong och altan, extra värmeisolering, extra ljudisolering, hobbyrum som inte ingår i våningsyta, maskinell anordning för ventilation, centralantenn, maskinell utrustning i tvättstuga avsedd för mer än två lägenheter, anordning för tvätt och torkning för högst två lägenheter, extra stor kyl- och frysutrustning, anordningar för individuell varmvattenmätning eller nattackumulering av varmvatten samt för vissa andra kostnader.

De delar av låneunderlaget som är att hänföra till byggnadskostnaden, finplaneringen och tomtutrustningen samt vintertilläggen justeras med ortskoefficient och tidskoefficient. Genom ortskoefficienterna anpassas låneunderlaget till prisskillnader mellan olika delar av landet. Grundbelopp och tillläggsbelopp är uttryckta i 1968 års priser. Det krävs därför en justering av låneunderlagets och pantvärdets nivå i takt med prisutvecklingen inom byggandet. Detta sker genom ändringar i tidskoefficienten. Ortskoefficienterna fastställs av bostadsstyrelsen och varierar mellan 0,96–1,20 i olika delar av landet. Tidskoefficienten fastställs av regeringen och är 1,50 fr o m den 1 januari 1976.

Särskilda tillägg

Låneunderlaget innefattar slutligen tilläggsbelopp för särskilda kostnader för byggnadsföretag, som bedrivs vintertid samt för vissa räntekostnader.

Kostnader för lokaler, barnstugor och bilplatser

Låneunderlaget för lokaler beräknas särskilt. Lokalerna indelas i fem klasser med hänsyn till kvalitet och utförande. För de fem klasserna har fastställts olika stora belopp för yta varierande mellan 100 och 900 kronor per m^2 bruttoyta. Vidare finns tilläggsbelopp för viss utrustning till lokalerna. Låneunderlaget för barnstugor beräknas enligt reglerna för lokaler med ett belopp av 700 kronor per m^2. Vissa begränsningar gäller dock i fråga om

våningsyta per barnstugeplats.

Beloppen för lokaler skall omräknas med orts- och tidskoefficienter.

Låneunderlag för egentliga garage beräknas med de för bostäder tillämpliga grundbeloppen för grundkonstruktion, biutrymmesyta, yta av översta bjälklag och yttervägg.

Avdrag för tomträttsavgäld och nedsättning av låneunderlag

För hus på mark som är upplåten med tomträtt reduceras låneunderlaget med det kapitaliserade värdet av tomträttsavgälden, varvid kapitaliseringen skall ske efter den för avgäldsberäkningen gällande räntesatsen.

Om ett projekt har låg standard med avseende på bostadsmiljön, lägenheternas utrustning eller byggnadens kvalitet i övrigt skall låneunderlaget minskas. Särskilt skäl för reducering föreligger också om kostnaderna för marken och dess exploatering är väsentligt lägre än de för kommunen fastställda schablonbeloppen. Detta kan vara fallet inom en kommuns glesbygdsområden.

Låneunderlag vid ombyggnad

Den här redovisade schablonmetoden för beräkning av låneunderlag gäller nybyggnad. Vid lån till ombyggnad är den av länsbostadsnämnden godkända ombyggnadskostnaden låneunderlag. Detta får dock inte vara högre än det beräknade värdet av huset i ombyggt skick och inte heller större än låneunderlaget för en motsvarande nybyggnad. Avser bostadslånet ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull byggnad, kan låneunderlaget bestämmas till högre belopp efter medgivande av regeringen. Dessutom kan regeringen i dessa fall under vissa förutsättningar medge ett ränte- och amorteringsfritt tilläggslån. Låneunderlaget vid ombyggnad kommer enligt förslag av regeringen i proposition 1975/76:144 att förbättras. Förslaget innebär att det s k ingångsvärdet på visst sätt får räknas in i låneunderlaget. Härigenom uppnås en större likställdhet mellan nybyggnads- och ombyggnadsprojekt vad gäller låneunderlagets storlek.

Pantvärdet

Pantvärdet – som bestämmer statslånets läge i förmånshänseende – kan överstiga låneunderlaget med värdet av mark, byggnad eller annan nyttighet, som inte beaktas vid beräkning av låneunderlaget.

I pantvärdet inryms tillägg för lokaler, som inte omfattas av statslånet, tillägg för värdet av nyttighet som ingår i fastigheten (t ex äldre byggnad) samt för särskilda markkostnader för lokaler som ingår i låneunderlaget.

Vid ombyggnad uppgår låneunderlaget sällan till fastighetens eller byggnadens värde efter ombyggnaden. Pantvärdet bestäms därför som regel till ett belopp som är lika med fastighetens (byggnadens) värde. Pantvärdet får dock inte överstiga pantvärdet för en jämförlig nybyggnad, vilket beräknas i huvudsak med ledning av schablonbelopp. Genom att allt fler belopp förts över från pantvärde till låneunderlag blir skillnaden mellan dessa i nybyggnadsfallen som regel ringa. Större skillnader uppkommer dock van-

ligtvis vid ombyggnad på grund av att markvärdet inte får inräknas i låneunderlaget. Dessa skillnader kommer väsentligen att elimineras genom det förslag som regeringen har förelagt riksdagen i proposition 1975/76:144.

Den nuvarande beräkningsmetoden som bygger på maximering och schablonisering av de beräknade produktionskostnaderna leder till att resultatet avviker mer eller mindre från de faktiska kostnaderna. Metoden ger inte, vilket inte heller varit avsikten, fullständig individuell anpassning till olikheter i kostnader som betingas av skillnader i projektens utformning och kvalitet. Enligt låneunderlagsgruppens undersökningar var år 1974 produktionskostnaderna för flerfamiljshus 3,8 procent högre än pantvärdet. Drygt en tredjedel av lägenheterna hade en uppgiven kostnad som var lägre än eller lika stor som pantvärdet. För nästan lika många lägenheter översteg kostnaderna pantvärdet med 0,1–4,9 procent, för 21 procent av lägenheterna med 5,0–9,9 procent och för 11 procent av lägenheterna med 10 procent eller mer. Överkostnader förekommer således i många projekt. Detta är en följd av en schablonmetod enligt vilken belåningsvärdena anpassas till en nivå något under genomsnittet för produktionskostnaderna.

I sammanhanget bör konstateras att de produktionskostnader som redovisas vid den preliminära låneansökan för flerfamiljshus ofta är ganska osäkra och tilltagna i underkant. Detta gäller även om redovisningen i flertalet fall bygger på anbud. Till följd härav blir den överkostnad som redovisas i samband med slutlig låneansökan ofta högre. Vad gäller gruppbyggda småhus betraktas emellertid den produktionskostnad som redovisas i samband med preliminär låneansökan som ett totalanbud. Kostnaden får därefter som regel endast höjas till följd av indexbundna prisökningar under byggnadstiden.

13.3 Synpunkter på beräkningsmetoden

Vi har redan nämnt att metoden för beräkning av låneunderlag och pantvärde ändrats vid flera tillfällen. Dessa korrigeringar har gjorts främst i syfte att nå en bättre anpassning till förändringar i bostadsproduktionen och för att undvika styrande effekter av metoden.

I det följande tar vi upp de synpunkter och förslag i fråga om beräkningsmetoden som kommit fram vid våra kontakter med olika intressenter – lånemyndigheter, byggherrar, entreprenörer, konsulter, kommuner m fl – och i andra sammanhang. Som tidigare nämnts har HSB:s Riksförbund i en skrivelse till bostadsministern hemställt att belåningsbestämmelserna ändras så att de statliga bostadslånen fastställs på grundval av den faktiska produktionskostnaden. Vid SABO:s kongress år 1975 fick SABO:s styrelse i uppdrag att verka för att nuvarande beräkningsmetod och därmed sammanhängande differentiering mellan låneunderlag, pantvärde och godkänd produktionskostnad slopas för lägenheter disponerade med hyres- och bostadsrätt. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna föreslår i betänkandet "Bostadsförsörjning och bostadsbidrag" (SOU 1975:51) att frågan om att använda produktionskostnaden som finansieringsunderlag skall prövas.

Bostadsstyrelsen har i sin petita för budgetåret 1976/77 framhållit att be-

räkningsmetoden fyller en viktig funktion genom att den anger en neutralt bestämd normalkostnadsnivå. Behovet av en jämförande kostnadsberäkning kvarstår enligt styrelsen också vid en mera allmän övergång till entreprenadupphandling under konkurrens. Vidare föreslog bostadsstyrelsen att tidskoefficienten skall omprövas med tätare intervall än hittills, varigenom låneunderlag och pantvärde bättre anpassas till prisutvecklingen inom byggnadsområdet.

13.3.1 *Negativa omdömen om värderingsmetoden*

Kritiken mot beräkningsmetoden har under senare år främst gällt bristen på anpassning till de faktiska produktionskostnaderna. Låneunderlag och pantvärde sägs bli helt otillräckliga för flertalet låneobjekt. Anledningen härtill anges vara att tidskoefficienten släpar efter och inte ger full täckning för prisökningarna inom byggandet. Byggherrar och entreprenörer anser att den snabba prisstegringen kräver tätare omprövningar av tidskoefficienten än som nu sker. Vidare anförs att ortskoefficienterna inte är rätt avvägda och att de inte fångar upp alla mera väsentliga orsaker till prisskillnader mellan orter och regioner.

Låneunderlags- och pantvärdenivån har väsentlig betydelse för kapitalkostnadsdelen i hyran. Överkostnader som uppkommer genom belåningsbristen ger enligt kritikerna allvarliga problem för byggherrarna. Kostnaden för den del av produktionskostnaden som överstiger pantvärdet blir som regel mycket hög och påverkar därmed boendekostnaderna kraftigt. Av stor betydelse är också att de generella subventionerna i form av räntebidrag beräknas med utgångspunkt i låneunderlaget för bostäder. HSB:s Riksförbund anger i sin skrivelse att en procents överkostnad motsvarar en ökning av hyran för en normallägenhet om 80 m^2 med 2,50 kronor per m^2. Överkostnaderna enligt slutligt beslut om bostadslån torde i dag i många fall uppgå till 5–10 procent. Detta kan ge upp till 25 kronor per m^2 i ökad hyra jämfört med om pantvärdet överensstämde med de verkliga produktionskostnaderna.

Belåningsbristen sägs vidare i hög grad ha påverkat bostädernas utformning och standard samt valet av byggnadsmaterial. Man pekar bl a på den kraftigt minskade lägenhetsytan i flerfamiljshus. På tio år har den genomsnittliga ytan minskat med närmare 10 m^2. Delvis beror dock denna minskning på den kraftigt höjda hyresnivån i nybyggda hus. För att möjliggöra besparingar så att statliga bostadslån skall kunna beviljas har vidare kvaliteten på material försämrats. Det gäller t ex material för golvbeläggning, innertak, isolering och ytterfasad. Utrustningsdetaljer i form av eluttag, lister, skåp m m begränsas. Stundom slopas också viss utrustning. Det senare anges särskilt förekomma vid grupphusbebyggelse. Genom särskilda s k tilläggslistor erbjuds i stället husköparen att komplettera och förbättra inredning och utrustning. För husköparen innebär detta förfarande som regel totalt högre kostnader.

Belåningsbristen har enligt vissa bedömare även gjort det svårare att använda material och utrustning som ger långsiktiga fördelar i förvaltningsskedet och som medverkar till att pressa de stigande drift- och underhållskostnaderna. Drift- och underhållskostnaderna utgör en allt större

del av totala hyran. Produktionskostnaderna för ett bostadsprojekt bör därför bedömas och avvägas även med hänsyn till de plusfaktorer i avseende på framtida bostadskostnader som projektet kan uppvisa. Hyran i ett längre perspektiv sägs vara mer väsentlig än kortsiktiga fördelar till följd av lägre produktionskostnader. Målet att begränsa investeringarna har också inneburit att sådana besparingsåtgärder vidtagits som från de boendes eller andra synpunkter inte varit de mest fördelaktiga eller önskvärda. Det gäller bl a i fråga om utformning och utrustning av den yttre bostadsmiljön. De besparingar som härigenom kan åstadkommas finner bedömarna mycket tveksamma, då produkten blir mindre attraktiv för de bostadssökande. Svårigheter kan då uppstå att få lägenheterna uthyrda.

En anledning till problemen anges vara att lånemyndigheterna har en alltför hård fixering vid pantvärdet. Myndigheterna beaktar inte alltid fullt legitima orsaker till att produktionskostnaderna väsentligt överstiger pantvärdet. De bostadssökande kan många gånger kräva högre lägenhetsstandard än vad som medges enligt beräkningsmetoden och de är även beredda att ta den högre boendekostnad som blir följden härav. De boendes preferenser vad gäller husens och lägenheternas ursprungliga utrustning m m bör därför mer än hittills få göra sig gällande. En sådan ökad valfrihet kräver dock ett flexiblare handlande från lånemyndigheternas sida. Kritikerna menar också att myndigheterna borde arbeta mera flexibelt och anpassa nivån för godtagbara överkostnader till den allmänna prissituationen och upphandlingsvillkoren inom byggandet vid ett visst tillfälle eller på en viss ort.

Kritikerna anser vidare att belåningsbristen, stelbentheten i beräkningsmetoden och lånemyndigheternas agerande kan hämma produktionsinitiativen och även försena igångsättningen av nya projekt. Flertalet projekt anges bli föremål för särskild överarbetning i samband med ansökan om preliminärt lånebeslut. Syftet härmed är att omforma projektet, förenkla och förbilliga det för att uppnå en bättre anpassning till produktionskostnaderna och lägre, av länsbostadsnämnden godtagbara, överkostnader. Denna procedur med förhandlingar mellan byggherre, entreprenör och lånebeviljande organ blir ofta utdragen och försenar projekten.

Belåningsbristen sägs vidare kunna medföra att kommunerna tvingas stödja bostadsprojekten på olika inte önskvärda sätt, främst genom subventioner på marksidan.

När det gäller beräkningsmetodens inverkan på bostädernas utformning och standard måste särskiljas sådana faktorer som hänger samman med låneunderlags- och pantvärdenivån och sådana som beror på dess konstruktion. Särskilda effekter kan bli följden av att t ex olika belopp inte är helt riktigt avvägda. Genom bristande neutralitet kan uppkomma en mer eller mindre oavsiktlig styrning av produktionen, såväl vad gäller hus- och lägenhetstyp som inredning och utrustning i lägenheterna m m. Enligt de bedömningar som gjorts av byggherrar och entreprenörer m fl har beräkningsmetodens nuvarande utformning direkt styrande effekter på bostadsbyggandet i vissa delar. Som exempel anges att metoden – trots en viss förbättring av belåningen för källarförsedda hus under senaste tiden – styr mot källarlösa hus. Klassindelningen när det gäller schablonbelopp för tomt och grundberedning sägs också kunna verka styrande. Det uppges

t ex bli ekonomiskt ofördelaktigt att välja 2-planshus i stället för 1 1/2-planshus. Suterränghuset medför markarbeten som inte beaktas i tillräcklig omfattning. Yttertakets konstruktion, lutning samt täckningsmaterial sägs från lånesynpunkt vara hårt schabloniserade. Därmed styrs utformningen av taken. Belåningen av ytterväggar anser man styra mot tjocka hus. Höjda kommunala taxor och avgifter har endast till viss del kompenserats genom ökning av belåningen, osv.

13.3.2 *Positiva omdömen om beräkningsmetoden*

Den kritik som refererats har som regel mynnat ut i krav på att nuvarande beräkningsmetod slopas och ersätts med en belåning som grundas på produktionskostnaden. Det finns emellertid även en motsatt uppfattning i fråga om behovet och värdet av en beräkningsmetod som förts fram i första hand av företrädare för den statliga bostadsorganisationen. Beräkningsmetoden bör enligt dessa bedömanden bibehållas i princip oförändrad men viss överarbetning av metoden erfordras. Från detta håll anför man att det finns risk att både samhälle och byggherrar förlorar greppet över prisutvecklingen inom bostadsbyggandet och även över standarden i lägenheterna och husen om pantvärdemetoden slopas. Den utgångsstandard som metoden bygger på finner man vara fullt tillräcklig inom den normala bostaden. Byggherrarna m fl har, menar dessa bedömare, en hållhake på sig vid projekteringen att se till att kostnadsfördyrande utformningar och utrustningar undviks. Samhället satsar mycket stora summor i form av räntebidrag m m för att minska bostadskostnaderna i bl a nyproduktionen. Det kan därför behövas någon form av kontroll av bostadsbyggandet så att lägenhetsstandard etc hålls inom ramen för vad som är möjligt och önskvärt ur samhällsekonomisk och bostadspolitisk synvinkel.

Även om de statliga krediterna beräknas med utgångspunkt i de faktiska produktionskostnaderna har enligt många bedömare både långivare och byggherrar m fl behov av jämförande kostnadskalkyler. Någon form av "lånetak" kan också behövas för att begränsa långivningens storlek i enskilda projekt. Vissa bedömare anser att nuvarande beräkningsmetod är den mest ändamålsenliga för dessa syften. Kravet på anbudsupphandling anser man inte garantera en för projektet rimlig kostnad. Överenskommelser av olika slag, kartellbildningar eller en överhettad byggmarknad kan pressa upp kostnaderna väsentligt. Anbudsgivningen anses därför vara en osäker mätare på godtagbara kostnader. Genom beräkningsmetoden har byggherren möjlighet att beräkna ett "neutralanbud" som jämförelse med inkomna anbud. Byggherrarna sägs vidare ha stöd i kravet på viss relation mellan produktionskostnader och pantvärde gentemot anbudsgivarna. Även de senare är medvetna om att kostnaderna inte väsentligt får överstiga pantvärdet. Härigenom har metoden haft en återhållande verkan på prisutvecklingen. En annan konsekvens har blivit att byggherrar och producenter tvingats att rationalisera sin verksamhet.

Att beräkningsmetoden har en påtaglig verkan som spärr mot alltför uppskruvade priser finner man vara klart dokumenterat genom den undersökning som bostadsstyrelsen gjorde år 1972 om uppgivna försäljningspriser för 87 privatfinansierade småhusgrupper. För dessa hus var den genom-

snittliga skillnaden mellan faktiska försäljningspriser och berörda priser om statligt lån utgått ca 40 000 kronor per hus. En slutsats som dragits av detta resultat är att småhusköparna drabbas av ökade priser om kontrollen av försäljningspris slopas.

Företrädare för den statliga bostadsorganisationen framhåller också att beräkningsmetoden styr utformningen och konstruktionen av bostäderna på ett sätt som är fördelaktigt ur de boendes, byggherrarnas eller samhällets synvinkel. Som exempel anges tilläggsbelopp som kan ges för förbättrad värmeisolering i husen. Denna möjlighet kan troligtvis utnyttjas mer.

Vissa bedömare anser det värdefullt att ha tillgång till en relativt enkel och överslagsmässig kalkylmetod som stöd för kostnadsbedömningar etc. Beräkningsmetoden används allmänt av byggherrarna och byggföretagen för att tidigt i byggprocessen göra kostnads- och hyreskalkyler bl a som underlag för anbudsförhandlingar och bedömningar av möjligheterna att genomföra projekten. Metoden är genom sin officiella prägel känd till sin konstruktion till skillnad från andra, vanligtvis betydligt mer detaljerade kalkylmetoder som används. Det uppges även att många mindre byggföretag inte har egna utvecklade kalkylmetoder utan baserar kostnadsberäkningar och prisjämförelser etc helt på beräkningsmetoden.

Här kan också nämnas att bostadsstyrelsen utformat ett alternativ till beräkningsmetod för styckebyggda småhus. Detta innebär en radikal förenkling för låntagare och långivare. Den förenklade metoden har prövats under hösten 1975. Inom bostadsstyrelsen utvärderas nu resultatet av denna försöksverksamhet.

13.4 Överväganden och förslag

Av det föregående har framgått att det inte är möjligt att med hänsyn till de många faktorer som styr bostadsproduktionen helt klargöra hur metoden att beräkna låneunderlag och pantvärde påverkar bostädernas standard, utformning och kostnader. Denna påverkan kan också förändras över tiden på grund av förändringar i olika avseenden vad gäller förutsättningarna för bostadsbyggandet. Vi anser det emellertid sannolikt att beräkningsmetoden verkar styrande i vissa delar på ett inte alltid avsett eller önskvärt sätt. Vi delar sålunda uppfattningen att den till följd av avvägningen mellan olika belopp styr husens utformning t ex vad gäller val av hustyp. Genom att grund- och tilläggsbeloppen, som är uttryckta i 1968 års prisnivå, skall omräknas med en allt högre tidskoefficient (f n 1,50) finns också anledning anta att beloppen efter hand på ett allt mindre tillfredsställande sätt återspeglar de normala kostnaderna för olika byggnadsdelar, utrustningsdetaljer m m. Större negativa effekter har dock enligt vår mening uppkommit till följd av ett låneunderlags- och pantvärdenivån inte i tillräcklig grad anpassats till den under senare år snabba prisstegringen inom bostadsbyggandet. För att motverka alltför höga överkostnader på grund av belåningsbristen har kvalitet och standard för flerfamiljshusen sänkts i jämförelse med nyproduktionen under 1960-talet. För småhusen kan iakttas en viss försämring vad gäller utrustningsstandard och kvaliteter medan utrymmesstandarden har ökat – och ökar – kraftigt.

Beräkningsmetoden kom till och utvecklades när förhållandena på bostadsmarknaden var väsentligt annorlunda än i dag. Under denna period, slutet av 1950-talet och början av 1960-talet, rådde en betydande brist på bostäder på de flesta håll i landet. Det var därför nödvändigt att på olika sätt – genom hyresreglering, villkor för statlig bostadslångivning m m – söka motverka oskäliga prisstegringar på bostadsområdet till följd av den stora efterfrågan. Kommunerna hade då inte samma möjligheter som i dag att styra produktionen. Deras ansvar för kostnadssituationen var heller inte så klart uttalad. De kooperativa och allmännyttiga företagens andel av bostadsbyggandet var dessutom betydligt lägre än den senare blivit. Deras möjligheter att påverka prisbildningen på bostäder var därmed mindre. I detta avseende har den under senare år ändrade hyreslagstiftningen också medfört ett vidgat ansvar för de allmännyttiga företagen.

I dag har kommunerna betydande möjligheter att styra och påverka bostadsproduktionen och kostnaderna härför. För att ge kommunerna ett avgörande inflytande över bostadsförsörjningen har statsmakterna ansett det väsentligt att kommunerna har tillgång till den mark där bebyggelse skall ske. De medel som ställs till kommunernas förfogande i detta syfte är förköpslagen, expropriationslagen, markförvärvslånen, tomträttslånen och det s k markvillkoret. Vårt förslag att kommunalisera låne- och bidragsgivningen verkar också i den riktningen.

Ett annat viktigt medel att påverka bostadsbyggandet är de regler i fråga om upphandlingsförfarandet som gäller från den 1 juli 1975. Enligt det s k anbudsvillkoret är en förutsättning för att statliga bostadslån skall utgå att projektet upphandlats i konkurrens. På så sätt främjas effektiva byggformer och låga kostnader. Uppgiften att pröva frågor rörande undantag från villkoret om anbudsupphandling ligger på kommunerna.

En följd av anbudsvillkoret är att man därigenom för varje projekt uppnår det fördelaktigaste priset med hänsyn till angivna förutsättningar i fråga om kvalitet och standard. Tyngdpunkten i kostnadskontrollen vid låneprövningen bör därför, enligt uttalande av departementschefen i proposition 1974:150 angående riktlinjer för bostadspolitiken m m, efter hand kunna förskjutas från en bedömning av skäligheten av produktionskostnaden som sådan till en prövning av om marknadens konkurrensförutsättningar utnyttjas till fullo vid upphandling av projektet.

I ett läge där anbudsvillkoret helt har slagit igenom och gett effekt på byggherrarnas och producenternas beteende blir nuvarande beräkningsmetod enligt vår mening inte längre nödvändig för att bestämma bostadslånens storlek. Vi föreslår därför att produktionskostnaden enligt bästa anbud då skall läggas till grund för belåningen. I de fall kostnaderna – och därmed den inrednings- och utrustningsstandard dessa representerar – anses godtagbara, bör de således även utgöra finansieringsunderlag för projektet. Viss begränsning uppåt bör emellertid alltjämt finnas. Vi föreslår därför att produktionskostnaden för ett projekt inte väsentligt får överskrida en *jämförelsekostnad,* beräknad i princip enligt nuvarande beräkningsmetod. Jämförelsekostnaden motsvarar således nuvarande pantvärde. Blir skillnaden mellan produktionskostnaden och jämförelsekostnaden alltför stor skall projektet inte godkännas för statlig belåning. För projekt som inte upphandlas medelst anbudsförfarande föreslår vi att den beräknade jämförelsekostnaden

utgör finansieringsunderlag om den är lägre än den kostnad till vilken upphandlingen sker. I det följande utvecklar vi vårt förslag mer i detalj.

En ordning med produktionskostnadsbaserad belåning förutsätter att det finns vissa begränsningar av de kostnader som kan godtas. Även med hänsyn till vad som anförts om det utökade ansvaret för kommunerna vad gäller bl a kontrollen över produktions- och bostadskostnader, talar starka skäl för att statsmakterna på något sätt skall kunna begränsa långivningen. Som utgångspunkt för statens långivning bör således gälla, att statliga krediter endast skall utgå till bostäder som har sådan kvalitet och utrustning som är förenlig med statsmakternas bostadspolitiska mål. En produktionskostnadsbaserad belåning utan begränsningar kan få till följd att bostadslån utgår även för hus med utpräglad lyxkaraktär. Det kan också vara angeläget att motverka en så kraftig standardhöjning av bostäder som innebär att bostadsinvesteringarna tar i anspråk en oskäligt stor andel av samhällets resurser och leder till alltför höga hyror för ett stort antal hushåll. Förhållandena på byggmarknaden kan också tidvis vara sådana att den prisnivå som återspeglas i anbuden inte kan anses vara rimlig och acceptabel. I detta sammanhang vill vi peka på att statens pris- och kartellnämnd har till uppgift att följa utvecklingen av pris- och konkurrensförhållandena inom näringslivet. Nämnden bör därvid i samverkan med bostadsverket noggrant följa prisutvecklingen och konkurrensförhållandena på byggmarknaden.

Någon form av begränsning av de villkor enligt vilka bostadslån skall beviljas är därför enligt vår mening nödvändig. Vi har prövat olika sätt att åstadkomma en dylik begränsning av de statliga krediterna. Ett alternativ är att uttrycka gränsen i ett m^2-belopp eller ett lägenhetsbelopp. Ett sådant belopp skulle i så fall fastställas med utgångspunkt i den bostadsstandard som anses önskvärd. Nivån bör klara i dag normala överkostnader. Vi har emellertid funnit att det är svårt att använda denna form av begränsning, om man skall kunna uppnå kostnadsföljsamhet i de enskilda projekten. Det räcker knappast med ett enda tal utan det fordras ganska många belopp, bl a för olika lägenhetsstorlekar. Vidare innebär en begränsningsmetod med ett enda belopp risk för starka styrningseffekter. Metoden kan leda till att husen ges en mycket enkel utformning och konstruktion för att därigenom åstadkomma gynnsammast möjliga relation mellan pris och lånebelopp. Risk finns då att alla försök att åstadkomma bättre kvalitet faller bort. En dylik styrning går i och för sig att motverka medelst normering men detta leder då till ett stort normkomplex. En sådan ordning anser vi bör undvikas. Vidare kan hänvisas till erfarenheterna från det "lånetak" som infördes år 1956. Relativt snabbt insåg man att lånetaket hade betydande negativa effekter. Redan år 1958 infördes koefficienter för olika hushöjder, lägenheter av olika storlek och utrustning m m. Metoden utökades efter hand med olika tillägg, främst under trycket från producenter, byggherre- och bostadsorganisationer som önskade bättre kostnadstäckning och bättre "rättvisa" för olika utföranden. När beräkningsmetoden ändrades år 1963 hade metoden utvecklats till ett omfattande komplex av koefficienter. Sålunda upptog förteckningen över lägenhetskoefficienter drygt 800 olika koefficienter.

Motsvarande problem uppstår om hyran – t ex fastställd av kommunen i form av rikthyra – används som begränsningsvariabel. Även i detta fall

krävs olika belopp för olika stora lägenheter samt belopp som tar hänsyn till lokaler m m. Därtill kommer de problem som uppstår med hänsyn till reglerna om bruksvärde och det förhållandet att hyresnivån är föremål för förhandlingar. Metoden kan vidare knappast tillämpas för småhus som uppförs för försäljning. Problem kan också uppstå när det gäller att beräkna rikthyran, närmare bestämt till vilka belopp drift- och underhållskostnaderna skall upptas.

Mot bakgrund av här angivna svårigheter har vi funnit att en metod i princip uppbyggd som nuvarande beräkningsmetod bör användas i syfte att bedöma den rimliga prisnivån för ett projekt. Detta fordrar dock enligt vår mening att beräkningsmetoden överarbetas i vissa delar. Möjligheterna att förenkla metoden, t ex i den formen att flera belopp inarbetas i lägenhetsbeloppen, bör prövas. Det är också nödvändigt att räkna upp de olika beloppen till dagens prisniå och på så sätt på nytt "nollställa" metoden. De former av inte avsedd styrning som kan finnas bör så långt möjligt elimineras. Vidare krävs en översyn vad gäller sättet att räkna upp beloppen med tids- och ortskoefficienter. Även den utgångsstandard som beloppen skall täcka bör ses över varvid särskild uppmärksamhet bör ägnas möligheten att bättre precisera och beskriva innehållet i utgångsstandarden. En dylik precisering bör i hög grad underlätta låneprövningen genom att en projekts standard och utformning – och därmed kostnaderna för projektet – direkt kan jämföras med den normalstandard som utgör grunden för beräkningsmetoden.

En viktig uppgift för bostadsverket blir att följa och utveckla värderingsmetoder. I kapitel 11 föreslår vi att verket i sitt arbete härmed skall biträdas av ett råd för belånings- och värderingsmetoder. Vad gäller markbelåningen bör beloppen för tomt och grundberedning liksom hittills fastställas av den regionala bostadsmyndigheten efter förslag från kommunen. I kapitel 5 anför vi att det inte är lämpligt att kommunerna själva beslutar i dessa frågor.

Produktionskostnaderna enligt anbuden skall enligt vårt förslag jämföras med en "jämförelsekostnad" (motsvarande pantvärdet) beräknad i princip enligt nuvarande beräkningsmetod. I den mån produktionskostnaderna inte väsentligt avviker från jämförelsekostnaden skall projektet godkännas för statlig belåning och produktionskostnaderna utgöra finansieringsunderlag för beräkning av statslånets storlek. Storleken av den avvikelse som kan tolereras bör bedömas väsentligen enligt den praxis som utvecklats hos länsbostadsnämnderna. Liksom nu måste bedömningen av kostnaderna vara avhängig projektens standard, lokala förhållanden på byggnads- och bostadsmarknaden, osv. Vid sidan av den typ av spärr som jämförelsekostnaden utgör är självfallet också den resulterande bostadskostnaden ytterligare en spärr, ofta den mest betydelsefulla. Detta gäller främst produktionen av flerfamiljshus. Det är en viktig uppgift för ansvariga kommunala instanser – vilket även betonats i många andra sammanhang – att vid låneprövningen beakta vilka hyresnivåer i kommunen som kan accepteras med hänsyn till hushållens hyresbetalningsförmåga. Kommunerna har ett stort ansvar på detta område såväl för den aktuella situationen som för den långsiktiga utvecklingen. Det är självfallet också ett intresse för kommunerna att de nyproducerade lägenheterna får sådana hyror att de efterfrågas och hyresförluster undviks. Vi vill i sammanhanget även erinra om vårt förslag i

kapitel 5 om vidgat kommunalt borgensåtagande, genom vilket kommunernas ansvar för bostadsproduktionen ytterligare markeras. Med hänsyn härtill måste kommunerna ägna skärpt uppmärksamhet åt de faktorer som ökar bostadskostnaderna. Inte minst gäller detta utvecklingen av produktionskostnaderna.

Beträffande småhus som byggs i grupp utgör den godkända produktionskostnaden det högsta försäljningspris som byggherren kan ta ut av köparna. Kommunen har givetvis också ett ansvar för prisutvecklingen för denna produktion. Avvikelserna i synsättet vad gäller de totala kostnader som kan accepteras för ett projekt och dessa kostnaders relation till jämförelsekostnaden kan vara stora mellan olika kommuner. För att uppnå en mera likartad behandling av låneärendena i dessa hänseenden har vi övervägt olika möjligheter att fastställa en högsta gräns för de produktionskostnader som kan godtas för ett småhus byggt i grupp. Detta skulle kunna ske i form av t ex en beloppsgräns. Vi har emellertid inte funnit någon lämplig metod för en sådan begränsning. Svårigheten är, som vi nämnt tidigare, att undvika icke avsedda styrande effekter av en sådan begränsning.

Våra förslag om att kommunalisera långivningen till bostäder och ändra sättet att bestämma finansieringsunderlag innebär otvivelaktigt både ett vidgat ansvar och vidgade uppgifter för kommunerna. Som vi framhållit tidigare kan det – åtminstone under en övergångstid – bli nödvändigt att de regionala bostadspolitiska organen lämnar visst biträde åt framför allt små kommuner. Vidare blir det en uppgift för de regionala och centrala bostadsmyndigheterna att följa utvecklingen vad gäller produktionskostnaderna bl a i syfte att bedöma behovet av begränsningar i form av beloppsgränser av nyss nämnt slag. I denna verksamhet bör bostadsmyndigheten samarbeta med statens pris- och kartellnämnd i frågor som gäller anbudsförhållanden och prissituationen i olika orter.

Om man inom en lokal marknad eller vid entreprenadförfarande avseende särskilda objekt noterar en hög prisnivå eller prisstegringstakt är det naturligt att berörda kommuner samråder med pris- och kartellnämnden för analys av bakomliggande konkurrens- och kostnadsfaktorer. I sådana situationer bör kommunen kunna ges biträde av pris- och kartellnämnden vid förhandlingar med berörda företag. Först sedan man förhandlingsvägen misslyckats att komma till rätta med omotiverade prisstegringar bör andra åtgärder övervägas.

Byggnadsentreprenader faller formellt under prisregleringslagen och kan – liksom byggnadsmaterial – bli föremål för prisreglerande åtgärder. En sådan åtgärd kan i princip avse prisstopp vid uppförandet av byggnader eller utförandet av installationer. Däremot faller köp och försäljning av fast egendom utanför prisregleringslagen liksom även upplåtelse av nyttjanderätten till fast egendom genom hyresavtal eller bostadsrätt. Hittills har byggnadsentreprenader och installationer (el och VVS) varit föremål för prisreglering vid ett tillfälle nämligen under det allmänna prisstoppet 1970/71. Praktiskt innebar tillämpningen av prisstoppet vid detta tillfälle att företagen hindrades från att höja sina kalkylnormer.

Inte heller i framtiden är det troligt att allmänna prisregleringslagen annat än i undantagsfall kommer att tillämpas för att hindra prisstegringar vid entreprenadförfaranden.

Allmänna prisregleringslagen är emellertid föremål för översyn inom prisutredningen.[1] Denna utrednings överväganden kan eventuellt leda till alternativa prisregleringsformer i framtiden som är lämpade för kontroll av entreprenadförfaranden.

Metoden att använda produktionskostnaden som finansieringsunderlag skall enligt vårt förslag användas uteslutande för de projekt som upphandlats i konkurrens. I övriga fall, det gäller projekt byggda i egen regi eller upphandlade genom förhandling, skall den jämförelsekostnad som fastställs genom beräkningsmetoden utgöra belåningsunderlag om den ger ett lägre belopp. Detsamma gäller alla styckebyggda småhus, även sådana som upphandlats i konkurrens. Anledningen till att även de senare undantas är svårigheten att kontrollera att upphandlingsförfarandet sker enligt gängse regler.

Ett ytterligare motiv för att beräkna en jämförelsekostnad i princip enligt nuvarande beräkningsmetod som en kontrollfunktion är att man därigenom får underlag att bestämma storleken av det räntebidrag som skall utgå. Räntebidraget bör alltså grundas på den beräknade jämförelsekostnaden om den är lägre än den upphandlade kostnaden, detta oavsett upphandlingsmetod. Är låneunderlaget vid anbudsupphandling högre än jämförelsekostnaden bör den del av statslånet, som inte omfattas av räntebidrag förräntas efter statens självkostnad.

Räntebidrag avser endast bostäder. Räntebidrag utgår således inte för lokaler m m. Vi har inte anledning att föreslå ändring i denna begränsning av räntebidragen. Med hänsyn härtill bör beräkningsmetoden medge att jämförelsekostnaden kan delas upp på jämförelsekostnad bostäder respektive jämförelsekostnad lokaler på motsvarande sätt som låneunderlaget nu delas upp på bostäder och lokaler.

En förändring av belåningen enligt vårt förslag innebär inte att krediterna till bostadsbyggandet ökar utan endast en viss omfördelning mellan kreditinstituten och staten. De statliga bostadslånen kan vid nuvarande produktionsvolym beräknas öka med 100–150 miljoner kronor medan motsvarande upplåningsbehov bortfaller för kreditinstituten.

Vi är inte beredda att förorda att det av oss föreslagna belåningssystemet börjar tillämpas omedelbart. Det kan nämligen inte göras gällande att det konkurrensklimat som åsyftades med de av 1974 års riksdag beslutade upphandlingsvillkoren ännu präglar byggmarknaden överlag. Bl a bör ihågkommas att reglerna om egenregibyggande träder i kraft först den 1 juli 1979. Vi anser oss inte nu kunna ange den tidpunkt från vilken en produktionskostnadsanpassad belåning bör tillämpas. Enligt vår mening bör det ankomma på regeringen att bedöma när konkurrensförhållandena medger att de föreslagna reglerna träder i kraft.

[1] Direktiv: Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 juli 1975.

14 Genomförande

Våra förslag bör kunna genomföras den 1 januari 1978. Förslaget att produktionskostnaden enligt lägsta anbud skall läggas till grund för belåningen kan genomföras först sedan effekterna av anbudskonkurrensen fullt ut slagit igenom. Det bör ankomma på regeringen att bedöma när så är fallet.

Följande tidsplan kan utgöra riktmärke för genomförandet av våra förslag. Under sommaren och hösten 1976 remissbehandlas betänkandet. Proposition bör sedan kunna föreläggas riksdagen i början av år 1977. Beslut fattas under våren 1977. Därefter kan arbetet med att genomföra förändringarna börja.

Bostadsstyrelsen och planverket bör tillsammans utarbeta en plan för genomförandet i samråd med övriga berörda myndigheter.

Våra förslag kräver betydande insatser av personal och ledning vid genomförandet. Detta gäller inte minst genomförandet av organisationsförändringarna på central och regional nivå. Vi vill framhålla att både bostadsstyrelsen och planverket bör avdela särskilda personalresurser för att genomföra förändringarna. Särskilda medel för detta bör anvisas av statsmakterna om verken bedömer detta som behövligt. Vi vill också betona betydelsen av att omorganisationen bedrivs i nära samarbete med berörda personalorganisationer. Förutsättningarna för att organisationsförändringarna skall få gehör hos personalen ökar därmed. Genomförandet av våra förslag kräver således att förberedelsearbete påbörjas så snart beslut är fattat av riksdagen. Om generaldirektör och chefstjänstemän i bostadsverket utses på ett tidigt stadium kan den nya organisationen byggas upp under direkt medverkan av dem som sedan skall bära huvudansvaret för det fortsatta arbetet.

En detaljerad bedömning av personalresursernas fördelning på organisationsenheter måste göras i samband med genomförandet. Det är vidare nödvändigt att utarbeta arbetsbeskrivningar, vilka bl a skall användas som underlag vid de förhandlingar som måste följa på ett beslut om organisationsförändringen.

Vi har i det föregående anfört att vårt organisationsförslag är ett ramförslag som i vissa avseenden måste vidareutvecklas. Det ankommer på berörda organ att själva utforma detaljorganisationen och bl a bestämma underindelningen av enheterna.

Riksbanksfullmäktige har i skrivelse till oss anfört att vid ett eventuellt beslut om överföring till riksbanken av förvaltningen av bostadslån m m

riksbanken är villig att erbjuda berörd personal samma löne- och anställningsförmåner som tidigare. Dessutom är banken beredd att göra de investeringar som erfordras för att lokalmässigt föra samman riksbankens nuvarande verksamhet och bostadslåneförvaltningen och att skapa en i alla avseenden tillfredsställande arbetsmiljö. Mot bakgrund av dessa utfästelser anser vi det vara väl sörjt för att berörd personal får en tillfredsställande anställning vid riksbanken.

Vad beträffar de övriga organisatoriska förändringarna på både central och regional nivå utgår vi från att innehavarna av de nuvarande tjänsterna i första hand kommer i fråga för tjänsterna på bostadsverket och bostadsenheten på länsstyrelsernas planeringsavdelning. Detta kan ske genom att regeringen medger undantag från bestämmelserna i statstjänstemannalagen angående ledigförklarande av tjänst. Det innebär att tjänsterna, efter överenskommelse med statens personalnämnd, i första hand kan kungöras lediga internt. I den mån en tjänst inte tillsätts internt kan sedan statens personalnämnd anvisa en eller flera tjänstemän till en sådan tjänst. Är ingen av de anvisade lämplig för tjänsten är det därefter möjligt att kungöra tjänsten ledig för ansökan även för utomstående. Detta förfaringssätt har under hand diskuterats med företrädare för statens personalnämnd. I detta sammanhang bör också nämnas att särskilda medel kan behöva avsättas för att övergången till den föreslagna organisationen skall bli smidig. Det gäller bl a för att avlöna sådana personer som inte omedelbart kan få tjänster i den föreslagna organisationen. Om nämnda åtgärder genomförs anser vi att det finns goda förutsättningar att tillförsäkra den nuvarande personalen tjänst i den föreslagna organisationen.

De närmare formerna för hur genomförandet skall gå till – att inrätta en organisationskommitté eller liknande, en tillsättningsnämnd, frågan om representation av fackliga företrädare m m, får tas upp i ett senare skede. Vi vill dock framhålla att ett nära samarbete med berörda fackliga organisationer är nödvändigt för att genomföra den föreslagna omorganisationen.

Det är av stor betydelse i samband med genomförandet av den nya organisationen att personalen är väl informerad och utbildad. Därigenom skapas förståelse och motivation för omorganisationen och övriga förslag till förändringar. Statsmakterna bör anvisa särskilda medel för information och utbildning av personalen.

Särskilt yttrande

Av experten *Elis Larsson*

Befogenheten att besluta om lån och bidrag för bostadsändamål skall enligt utredningens förslag i flertalet ärendetyper flyttas från länsbostadsnämnd till kommun. Som skäl för förslaget anför utredningen särskilt att besluten därmed kommer att fattas närmare de berörda och kan anpassas bättre till lokalt varierande förutsättningar. Det senare har utredningen ansett vara särskilt värdefullt i fråga om förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag.

Även enligt min mening finns det skäl som talar för att överföra låne- och bidragsbesluten på kommunerna. Bl a bör man därigenom, åtminstone i de största kommunerna, kunna åstadkomma en snabbare ärendebehandling än för närvarande genom att endast en myndighet får ansvaret för ärendet fram till och med beslutet. Detta torde också av de sökande komma att uppfattas som en förenkling. Dessutom kan det vara av betydelse att kommunerna får det slutliga ansvaret för lånebesluten som ett sista led i förberedelseprocessen för byggandet. Detta borde bl a leda till att kommunerna mer allmänt kommer att känna ett större ansvar vid kostnadsprövningen och kanske i större utsträckning än nu kommer att engagera sig för att nå bättre konkurrens inom bostadsbyggandet. Vinsterna med en kommunalisering av besluten är emellertid osäkra och nästan helt beroende av de resurser kommunerna kommer att tillföra verksamheten. Kommunernas ökade uppgifter vid en kommunalisering beskrivs i kapitel 5.

Jag kan inte oreserverat ansluta mig till de huvudmotiv för en kommunalisering som utredningen anför. Enligt min mening är det av ringa praktisk betydelse att i frågavarande beslut fattas närmare de berörda. Inte heller kan jag dela utredningens uppfattning om kommunaliseringens betydelse för lokal anpassning av beslutens innehåll. Bostadslångivningen är så kringgärdad av bestämmelser att utrymmet för lokal anpassning är litet. I huvudparten av ärendena handlar det enbart om att tillämpa gällande bestämmelser. Hos länsbostadsnämnderna har man funnit det rationellt att i stor utsträckning delegera besluten till tjänstemännen för att därigenom bl a nå en snabbare handläggning. Detta måste man också göra i kommunerna om man inte skall fördröja beslutsgivningen. Från demokratisk synpunkt syns det föga intressant för den sökande om den beslutande tjänstemannen är anställd hos kommunen eller hos statlig länsmyndighet.

Utredningen har ansett möjligheterna till lokal anpassning vara särskilt värdefulla när det gäller förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag. I

verkligheten torde det för de flesta sökande vara värdefullare att den beslutande myndigheten har någorlunda stor erfarenhet av dessa ärenden.

Vad angår bostadsanpassningsbidragen bör beaktas att prövningen av bidragsförutsättningarna nästan uteslutande är av teknisk/medicinsk karaktär. Jag kan därför inte dela utredningens mening att prövningen har samband med bedömningar som görs av kommunernas sociala organ. Kunskaper krävs om de hinder handikappet utgör i boendet och hur dessa hinder så långt möjligt kan övervinnas genom olika anpassningsåtgärder. Insatser behöver i många fall göras av från detta område erfarna läkare och tekniker. I varje enskild kommun är det årliga antalet ärenden relativt litet. Som exempel kan nämnas att antalet ärenden i hela Kristianstads län uppgår till ca 100 per år. Ungefär en fjärdedel av dessa kommer från länets största kommun. Övriga ärenden fördelar sig tämligen jämnt på länets återstående 12 kommuner. Underlaget i varje enskild kommun är inte så stort att det finns skäl att anställa egna experter. Det ger inte heller ett beslutande organ på kommunplanet önskvärd erfarenhet av denna typ av verksamhet. Det bör nämnas att länsbostadsnämnderna för att klara behovet av kvalificerad expertis bl a etablerat samarbete med landstingens hjälpmedelscentraler och läkare. I vissa län har detta samarbete antagit fasta former. I andra län är det under uppbyggnad.

Förbättringslånen torde med den stigande bostadsstandarden och utbyggnaden av andra stödformer samt med hänsyn till allmänna tjänstepensioneringens ökande betydelse för pensionärernas möjligheter att själva kunna klara sina bostadskostnader snart ha spelat ut sin roll. En stark minskning av antalet ärenden har redan inträffat. Det finns därför knappast anledning att i detta sammanhang ta hänsyn till denna låneform.

Det bör också sägas att i det fåtal ärenden av olika typer där lokal anpassning har betydelse i den meningen att kommunen bör få sina synpunkter beaktade, möjligheterna härtill är väl tillgodosedda redan med nuvarande ansvarsfördelning. Kommunen skall yttra sig i varje ärende. I vissa fall, exempelvis lokaliseringsfrågor, skall länsbostadsnämnden följa kommunens yttrande. I andra fall torde länsbostadsnämnden vara följsam i den mån kommunen redovisar en bestämd uppfattning och denna inte strider mot gällande bestämmelser.

Av det sagda framgår att jag anser de av utredningen anförda huvudargumenten för ändringen i beslutsbefogenheterna föga relevanta.

Jag är vidare tveksam om övriga anförda skäl utgör tillräckliga motiv för en kommunalisering av nämnda beslut med de nackdelar som på olika sätt följer med en sådan. Exempelvis kommer skiljandet av lånebeslut och låneförvaltning att medföra samordningsproblem i olika sammanhnag. Detta är därför en åtgärd som bör vidtas endast om det finns starka skäl härtill. En självklar följd av en kommunalisering blir vidare att det nuvarande samarbetet före besluten mellan kommuner och länsbostadsnämnden upphör. Därigenom förloras bl a möjligheterna att på samma sätt som hittills förena lokal kunskap och den på länsplanet bredare erfarenheten vid behandling av enskilda ärenden. Den statliga bostadspolitiska organisationen mister den direkta kontakten med bostadsbyggandet och därmed en mycket användbar och värdefull informationskälla. Många uppgifter i samband med ärendebehandlingen är sådana att ärendevolymen har stor betydelse för ef-

fektiviteten i arbetet. En splittring av verksamheten på 278 kommuner, varav de flesta är små och har få ansökningar att behandla, är därför till klar nackdel.

Utredningen föreslår också att låneförvaltningen skall föras över till riksbanken. Ett av skälen härtill är att ge riksbanken arbetsuppgifter som motiverar bibehållandet av bankens regionala organisation. För mig, som företrädare för den bostadspolitiska organisationen, är det självfallet omöjligt att med den motiveringen biträda förslaget. Det vore utan tvivel rimligare att ånyo överväga om inte de mycket begränsade uppgifterna riksbankens regionala organisation för närvarande har kan ombesörjas i andra, enklare och effektivare organisatoriska former eller övertas av annat samhällsorgan.

Jag anser vidare att starka skäl talar för att det statliga regionala bostadspolitiska organet skall ha kvar låneförvaltningen. För det första bör kandke konstateras att ett överförande av låneförvaltningen till riksbanken inte skulle ha aktualiserats om inte lånebesluten föreslagits övergå till kommunerna. Man skiljer nämligen inte på långivning och förvaltning av lånen utan att starka skäl talar härför. För varje annan kreditverksamhet är förmodligen tanken på ett åtskiljande av dessa verksamheter omöjlig. I betänkandet har sambandet mellan långivning och förvaltning beskrivits kortfattat. Jag skall inte heller gå närmare in på de samband som föreligger utan nöjer mig med att konstatera att det vid beslutsfattandet i låneärenden många gånger är nödvändigt att få uppgifter och erfarenheter från låneförvaltningen. Vidare är tillgången till värderingsteknisk medverkan närmast oumbärlig för att utföra många av de uppgifter som har samband med låneförvaltningen.

Det sistnämnda utgör ett starkt skäl för att under alla omständigheter knyta låneförvaltningen till det regionala bostadspolitiska organet med den värderingstekniska expertis som detta förfogar över. Ett annat skäl är att även låneförvaltningen ger kunskaper som är av värde för ett bostadspolitiskt organ. Den breda kontaktyta som länsbostadsnämnden för närvarande har med bl a fastighetsförvaltare, allmänhet och banker har till stor del sitt upphov i låneförvaltningen. Det är inte oväsentligt för ett bostadspolitiskt organ att på detta sätt direkt konfronteras med låntagarnas bostadsekonomiska problem, bl a med hänsyn till att det möjliggör värdefull erfarenhetsåterföring.

För lånesökande måste det bli förvirrande med ytterligare ett organ på länsplanet, som handlägger frågor som rör finansieringen av boendet. Man har vant sig vid att i sådana frågor kunna vända sig till länsbostadsnämnden. Detta bestyrks av den kontaktundersökning som omnämns i betänkandet. Av denna framgår att länsbostadsnämnderna under den sexdagarsperiod, som undersökningen omfattade, hade inte mindre än 9 500 externa kontakter. Av dessa var 2 600 kontakter med allmänhet.

Enligt min uppfattning är det således av stort värde om man kan hålla samman ifrågavarande verksamheter på länsplanet. Om detta sker i en särskild länsbostadsnämnd eller inordnat i länsstyrelsen på det sätt som utredningen föreslår saknar förmodligen betydelse ur administrativ synpunkt. Bland de uppgifter som föreslås ankomma på bostadsenheten är det endast arbetet med de kommunala bostadsbyggnadsporgrammen och fördelningen av ramarna för bostadsbyggandet som har anknytning till uppgifter som

för närvarande handläggs på länsstyrelsen. Alla övriga uppgifter, som bostadsenheten föreslås svara för, är nya för länsstyrelsen och har inte något direkt samband med regionalpolitik. Jag kan inte finna annat än att även låneförvaltningen mycket väl kan läggas på bostadsenheten, organiserad på det sätt utredningen föreslagit. Detta får självfallet konskevenser även för den centrala organisationen.

Bilaga 1 Byggadministrationsutredningens direktiv

Anförande av statsrådet Carlsson till statsrådsprotokollet den 4 oktober 1974.

Bostadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet med uppgift att främja bostadsförsörjningen. Inom verket finns fem byråer. Dessa är kanslibyrån, låne- och bidragsbyrån, planeringsbyrån, tekniska byrån och värderingsbyrån. Verket har också en regional organisation, länsbostadsnämnderna. Det finns en nämnd i varje län utom i Gotlands län. Där fullgör länsstyrelsen de uppgifter som normalt ankommer på länsbostadsnämnd.

Bostadsstyrelsen fick sin nuvarande organisation år 1962. I allt väsentligt är dock organisationen oförändrad sedan verket tillkom år 1948. I uppgifterna ingår främst att handha den statliga låne- och bidragsverksamheten för bostadsförsörjningen, undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggandet och bostadsmarknaden samt beräkna det framtida bostadsbehovet. Vidare skall styrelsen och länsbostadsnämnderna bistå kommunerna och andra med bl a råd och anvisningar för att främja långsiktig planering av bostadsbyggandet och fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen.

Inom den bostadspolitiska organisationen har sedan dess tillkomst skett betydande förändringar när det gäller arbetsuppgifternas fördelning på administrativa nivåer. Handläggningen av låne- och bidragsärenden som ursprungligen var en av styrelsens mera tyngande uppgifter har i allt väsentligt förts över till länsbostadsnämnderna. Bostadsstyrelsen är besvärsmyndighet i sådana ärenden. För låne- och bidragsverksamheten finns ett förmedlingsorgan inom varje kommun, vanligen kommunstyrelsen. Allt fler bostadspolitiska uppgifter har med tiden förts över från de statliga myndigheterna till de kommunala förmedlingsorganen.

Statens planverk är central förvaltningsmyndighet för ärenden om planläggning av bebyggelse och om byggnadsväsendet. Planverket bildades år 1967 genom att uppgifter avseende myndighetsutövningen inom plan- och byggnadsväsendet bröts ut ur byggnadsstyrelsen. Verkets regionala organisation, länsarkitektkontoren, inordnades år 1971 i länsstyrelserna. Den centrala organisationen byggdes år 1973 ut med en ny byrå i samband med att verket tillfördes ökade uppgifter i anslutning till den fysiska riksplaneringen. Numera består verket av fem byråer, nämligen administrativa byrån, byggnadsbyrån, planbyrån, regionbyrån och stadsbyrån. Det åligger planverket att ge råd och vägledning för planläggningen samt meddela föreskrifter, råd och anvisningar för byggnadsväsendet. Verket skall även främja samordning mellan egna och andra myndigheters insatser på dessa områden.

Såväl planverket som den bostadspolitiska organisationen har sedan de organisatoriska grunddragen lades fast ställts inför väsentliga förändringar i de yttre betingelserna för verksamhetens bedrivande. En översyn av organisation och arbets-

uppgifter är därför motiverad i fråga om båda verken. Av vissa skäl, som torde framgå av vad jag anför i det följande, bör denna översyn göras i ett sammanhang. Uppgiften bör anförtros en särskilt tillkallad sakkunnig.

Den sakkunnige bör till en början undersöka möjligheterna att flytta över flera uppgifter till kommunala organ och att ge dessa ökad självständighet och större befogenheter vid handhavandet av uppgifter som de redan förut har anförtrotts. Vid denna prövning bör den sakkunnige utgå från att kommunerna efter slutförandet av indelningsreformen har förutsättningar för att ta ett väsentligt ökat ansvar för samhällsuppgifterna inom samhällsplanering och bostadspolitik. Den sakkunnige bör vid sin bedömning beakta länsberedningens förslag när det gäller arbetsfördelningen mellan stat och kommun. Vidare bör han beakta den pågående översynen av plan- och byggnadslagstiftningen.

När det gäller organisationen på den regionala nivån har som förut nämnts länsarkitektsorganisationen inordnats i länsstyrelserna år 1971. Uppdraget till den sakkunnige bör inte omfatta någon ny prövning i denna del. Däremot bör länsbostadsnämndernas ställning och uppgifter omprövas. En första utgångspunkt för denna prövning erhålls sedan den sakkunnige övervägt möjligheterna att föra över uppgifter till kommunerna. Vidare bör undersökas i vad mån ytterligare arbetsuppgifter kan föras över från bostadsstyrelsen till organ på länsnivå. Arten och omfattningen av de arbetsuppgifter som enligt denna prövning bör utföras av myndighet på länsplanet får bli avgörande för den sakkunniges förslag till uppläggning av den framtida bostadspolitiska länsorganisationen. Åtskilliga skäl talar för att ett särskilt bostadspolitiskt länsorgan i allmänhet kommer att behövas även framdeles. Den sakkunnige bör emellertid vid utarbetande av sina förslag inte vara bunden till nuvarande organisationsstruktur och arbetsfördelning på länsnivån.

I fråga om den centrala verksorganisationen knyter sig intresset i första hand till sådana arbetsuppgifter och funktioner som berör båda ämbetsverken och som har ett nära inbördes samband. Jag tänker härvid framför allt på utarbetandet av normer samt råd och anvisningar för planläggning och bebyggelse. Byggnadsnormer utfärdas av båda ämbetsverken, av planverket som allmänna byggnadsföreskrifter och av bostadsstyrelsen i form av villkor för statliga lån eller bidrag. Sådana normer har haft avgörande betydelse framför allt för att under efterkrigstiden förbättra byggskicket och höja bostadsstandarden. Den långvariga bristsituationen på bostadsmarknaden har utgjort ett särskilt motiv för att genom normer säkerställa en hög kvalitetsnivå i byggandet.

När den sakkunnige prövar frågan om den centrala organisationen bör han utgå från att normer som skall styra byggnadsverksamhetens inriktning bör utfärdas av så få myndigheter som möjligt och att något dubbelarbete inte bör förekomma. När det gäller de normgivande uppgifter som ankommer på planverket och bostadsstyrelsen finns det uppenbarligen skäl för en långtgående samordning. Jag anser att goda skäl kan anföras också för att den myndighet som utfärdar normer, råd och anvisningar för byggandet skall ha att avgöra även i vad mån krav på tillämpning av svensk standard skall ställas i samband med statlig medverkan vid byggandets finansiering. Härvid förtjänar även följande synpunkter uppmärksamhet. När bostadsstyrelsen fastställer allmängiltiga lånevillkor i form av byggnadsnormer är beslutsbefogenheten kopplad till ett visst ekonomiskt ansvar i den meningen att det ankommer på styrelsen att överväga i vad mån normerna är förenliga med de hyrespolitiska målen för statens bostadslångivning. Denna sammankoppling av normgivningsmakt och ansvar för de ekonomiska konsekvenserna torde vara av mycket stort värde. För planverkets normverksamhet har det ekonomiska ansvaret inte samma direktkoppling till finansieringsuppgifter. Det finns följaktligen skäl att söka sig fram till en organisation där de nu angivna verksfunktionerna är starkt integrerade. Härför talar också att en förbättrad samordning mellan normerna och de regler som gäller för beräkning av låneunderlag m m framstår som angelägen. Vidare bör beaktas att den myndighet som

administrerar bostadslångivningen naturligen får en nära kontakt med kommuner, byggherrar och bostadskonsumenter. Den erfarenhetsåterföring som detta innebär bör komma normverksamheten till godo.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört finns det skäl att pröva möjligheterna till en närmare integrering av planverkets och bostadsstyrelsens verksamheter. Den sakkunnige bör ha full frihet att från de utgångspunkter jag har angett pröva olika alternativ för att åstadkomma denna integrering. Han bör som ett alternativ undersöka möjligheterna att lägga samman verken till en myndighet och redovisa konsekvenserna av en sådan åtgärd.

Med hänsyn till servicefrågornas betydelse för boendemiljön bör i anslutning till vad servicekommittén framhåller i sitt betänkande (SOU 1973:24) Boendeservice 7 bostadsområdenas försörjning med lokaler och anläggningar bedömas på ett samlat sätt i anslutning till de ställningstaganden som gäller bostadsbyggandet. Kommittén har bl a föreslagit att ett råd för boendeservice skall inrättas. Bostadsstyrelsen har redan ansvar för den av servicekommittén tidigare föreslagna utvecklingsverksamheten inom serviceområdet. Med hänsyn härtill bör det övervägas om och i så fall på vilket sätt de uppgifter, som det av kommittén föreslagna rådet för boendeservice skulle få, kan inordnas i den centrala bostadsmyndighetens löpande verksamhet. Den sakkunniges undersökningar bör inriktas på att klarlägga vilka av det föreslagna rådets uppgifter som naturligt hör hemma i den centrala bostadsmyndighetens normala arbete och hur dessa bör hanteras för att samordningen med andra myndigheters verksamhet på detta fält skall underlättas. I detta sammanhang bör även servicefrågornas samband med den allmänna bebyggelseplaneringen och normerna för denna planering beaktas. Liksom när det gäller byggnadsnormerna framstår det som angeläget att handläggningen av servicefrågorna på central nivå sker på ett så integrerat sätt som möjligt.

Vid anmälan tidigare i dag av förslag till riksdagen om riktlinjer för bostadspolitiken (prop 1974:150) anförde jag att den centrala bostadsmyndighetens verksamhet i ökad grad borde inriktas på åtgärder till stöd för bostadskonsumenter och beställare. Som exempel nämnde jag bl a åtgärder för att främja konsumentupplysning och varudeklaration i fråga om bostäder, ge information om mönsterplaner och mönsterprojekt, ge information och råd till småhusköpare i fråga om t ex finansiering, upphandling och kontraktsfrågor, ge information om bostadstillägg, ge information och råd i upphandlingsfrågor, utveckla underlag för att utarbeta program, infordra anbud och värdeanbud, följa pågående försök att finna former för vidgad boendedemokrati samt stödja experimentverksamhet inom bostadsbyggandet och utvecklingsprojekt inom serviceområdet. En del av de uppgifter jag nu nämnt ligger nära dem som utförs inom konsumentverket. Den närmare uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna bör därför klarläggas. Den sakkunnige bör utarbeta sina förslag med beaktande av vad som sålunda anförts.

En grundläggande bostadspolitisk uppgift måste vara att fortlöpande undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggandet och bostadsmarknaden samt beräkna det framtida bostadsbehovet. Sådana analyser har hittills i allt väsentligt grundats på relativt okomplicerade demografiska framskrivningar. Den sakkunnige bör överväga behovet av och formerna för att ta fram ett säkrare underlag för bedömningarna.

När det gäller att ta fram och bearbeta kostnadsuppgifter samt att belysa och informera om kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandets område är ansvaret f n uppdelat på bostadsstyrelsen, statistiska centralbyrån och den s k låneunderlagsgruppen.

Denna ansvarsuppdelning har föranlett oklarheter i fråga om vem som skall ta initiativ till åtgärder och ge information om kostnadsutvecklingen. Sedan år 1964 har låneunderlagsgruppen arbetat med dessa frågor och svarat för huvuddelen av bearbetning av och information om kostnader. Den sakkunnige bör överväga ar-

betsfördelningen på detta område från utgångspunkten att den centrala bostadsmyndigheten bör ha ansvaret för att belysa behovet av åtgärder som kan påkallas av byggnadskostnadernas utveckling samt för att informera om kostnadsutvecklingen. Därvid bör även bedömas behovet att fortsätta bostadsstyrelsens s k revisionsverksamhet med nuvarande inriktning och syfte. Bostadsstyrelsens uppgifter i fråga om analys av och information om hyres- och driftkostnadsutvecklingen bör också övervägas i sammanhanget.

Sedan år 1966 har kreditförsörjningsfrågorna behandlats i en särskild av Kungl Maj:t utsedd delegation för bostadsfinansiering. Möjligheterna och förutsättningarna för att i ökad utsträckning föra över ansvaret för information i finansieringsfrågor till bostadsmyndigheten bör övervägas av den sakkunnige.

Utöver vad jag uttryckligen omnämnt finns andra frågeställningar och problem som den sakkunnige kan ha anledning att beakta i sitt utredningsarbete. Han bör vid utförande av sitt uppdrag överväga de synpunkter som framförts av riksrevisionsverket med anledning av förvaltningsrevision som verket företagit inom såväl statens planverk och den bostadspolitiska organisationen som vissa delar av länsstyrelseorganisationen.

Den sakkunnige bör på grundval av sina överväganden om de berörda myndigheternas arbetsuppgifter lägga fram detaljerade förslag rörande framtida organisation och medelsbehov. Som allmän utgångspunkt bör därvid gälla att den sammanlagda resursmängd som f n står till förfogande för de organisationsenheter som berörs av översynen inte skall ökas.

Den sakkunnige bör redovisa resultatet av sitt utredningsarbete snarast möjligt och senast under första halvåret 1976.

På grund av det anförda hemställer jag, att Kungl Maj:t bemyndigar chefen för bostadsdepartementet

att tillkalla en sakkunnig med uppdrag att göra en översyn av den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik,

att besluta om experter, sekreterare och annat arbetsbiträde åt den sakkunnige.

Vidare hemställer jag att Kungl Maj:t föreskriver

att den sakkunnige får samråda med myndigheter samt begära uppgifter och yttranden från dem,

att ersättning till sakkunnig, experter och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394) om annat ej föreskrivs,

att kostnaderna för utredningen skall betalas från tolfte huvudtitelns kommitté-anslag.

Bilaga 2 Kontaktmönster inom den statliga organisationen för byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik

Rapport av statskontoret

Innehåll

1 Inledning

1.1 *Bakgrund*

I skrivelse 1975-04-11 hemställde byggadministrationsutredningen om statskontorets medverkan i en studie av kontaktmönstren inom planverkets och bostadsstyrelsens arbetsområden. Studien skulle utgöra ett av underlagen vid utredningens prövning av behoven av ökad samordning mellan skilda verksamheter inom den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik.

I skrivelse 1975-04-14 meddelade statskontoret byggadministrationsutredningen sitt beslut att under medverkan av särskilt anlitad expertis genomföra den begärda studien.

1.2 *Utredningsarbetet*

Studien omfattade följande myndigheter: bostadsstyrelsen, statens planverk, samtliga länsbostadsnämnder och planenheterna vid samtliga länsstyrelser. Arbetet har bedrivits i form av projekt. Projektledare har varit byrådirektör Berndt Festin, statskontoret.

Datainsamlingen skedde i början av juni. Data bearbetades maskinellt under sommaren. Materialet analyserades under hösten och redovisades i november i rapporten: "Bygg 75 – analys av kontaktstruktur vid bostadsstyrelsen, statens planverk, länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter", författad av de av statskontoret engagerade konsulterna pol mag Per Nilsson och pol mag Kerstin Nilsson.

I föreliggande promemoria som till stora delar bygger på ovannämnda konsultrapport redovisar statskontoret sina bedömningar och ställningstaganden med anledning av den utförda studien.

I statskontorets rapport 1976:7 presenteras det fullständiga resultatet av kontaktstudien bl a i form av cirkeldiagram och tabeller.

2 Metod

2.1 *Bakgrund*

Den undersökningsmetod – benämnd kontaktanalys – som använts för att kartlägga de berörda myndigheternas kontaktmönster har utvecklats vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI) av bl a bitr professor Bertil Thorngren. Erfarenheterna av metoden är vid det här laget relativt omfattande. Ett flertal kontaktundersökningar har genomförts både utomlands och i Sverige. Det anses att de resultat som erhålls med hjälp av metoden uppfyller vetenskapliga krav på tillförlitlighet. Statskontoret har tidigare vid två tillfällen använt metoden för att kartlägga myndigheternas kontaktmönster. I det ena fallet användes kommunikationsundersökningen som ett av underlagen i verkets analys av de administrativa förutsättningarna för myndigheternas omlokalisering som år 1971 gjordes på uppdrag av delegationen för lokalisering av statlig verksamhet. I det andra fallet genomfördes en kontaktstudie vid statens industriverk och styrel-

sen för teknisk utveckling som ett led i verkets utredning år 1975 av för- och nackdelar med en lokalisering av statens industriverk till någon av tre alternativa platser inom stockholmsregionen.

Statskontorets erfarenheter av kontaktanalysen som metod i organisationsutredningar är att den ger ett värdefullt underlag speciellt i de fall där fler än en myndighet är föremål för översyn och där samordningsaspekter utgör en viktig del i en utrednings överväganden. Kontaktanalysen har emellertid sin begränsning i denna typ av utredningar såtillvida att den endast belyser en bit av verkligheten, dvs organisationernas nuvarande kontaktmönster. Därmed följer också att dess resultat måste vägas mot annat material som tagits fram med hjälp av andra utredningsmetoder. Kontaktanalysen ger följaktligen endast *ett* av många underlag som kan vara nödvändiga för bedömningar av hur en ny organisation skall utformas.

2.2 *Uppläggning och genomförande*

I studien deltog samtliga anställda vid bostadsstyrelsen, statens planverk, länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter. Deltagarna registrerade sina telefonsamtal – telefonkontakter – och personliga sammanträffanden (besök, sammanträden, konferenser etc) – personkontakter – under fem arbetsdagar i speciella dagboksblad. Endast kontakter med en varaktighet över två minuter medtogs. I dagboksbladen besvarades dessutom frågor om varje kontakts tidsåtgång, antal deltagare, orsak, inplaneringstid, kontaktkontrahents organisationstillhörighet etc. Som kontakter registrerades dels sådana som togs mellan tjänsteställen inom en myndighet – interna kontakter – dels sådana som togs mellan en myndighet och andra organisationer – externa kontakter. För att möjliggöra de interna mätningarna delades myndigheterna upp i tjänsteställen, som i huvudsak sammanfaller med nuvarande organisatoriska indelning.

I undersökningen utnyttjades också den möjlighet metoden ger att analysera kontakternas art, dvs form och innehåll. Med hjälp av ett speciellt förfarande – latent profilanalys – kan vissa inbördes likartade grundtyper av kontakter isoleras. Dessa grundtyper är:

Programkontakter

Denna typ av kontakter tas ofta i samband med den *löpande* rutinmässiga verksamheten. Kontakterna tar ofta formen av enkla frågor och svar mellan enskilda befattningshavare och sker via väl utvecklade kanaler. För dessa kontakter är den yttre ramen redan etablerad. Utmärkande drag är få deltagare, kort inplaneringstid och liten tidsinsats. Kontaktutbytet är sällan ömsesidigt utan avser oftast en avgränsad fråga.

Planeringskontakter

Denna typ av kontakter tas ofta i avsikt att *ändra* och *vidareutveckla* pågående verksamhet inom eller utom organisationen. I dessa fall rör det sig om mer vittförgrenade och intensiva kontakter mellan flera befattningshavare från skilda organisationer i omvärlden. Utmärkande drag är att kontakterna

sker kontinuerligt mellan ett begränsat antal deltagare – ofta fler än två – vilket medför att såväl inplaneringstid som tidsinsats kan vara låg trots att kontaktutbytet kan beröra ett flertal frågor och ställa höga krav på ömsesidighet.

Orienteringskontakter

Denna typ av kontakter tas för att skapa underlag för kommande verksamhet. Kontakterna kan betecknas som *förutsättningsskapande*. Formella orienteringskontakter kan ske i form av konferenser, samråd eller andra möten som utmärks av stort deltagarantal, lång inplaneringstid och tidsinsats. Informella orienteringskontakter kommer ofta till stånd i anslutning till mer formella sammankomster. De kan avse att förbereda eller följa upp mer formella och inplanerade möten. Utmärkande drag är ett utpräglat ömsesidigt informationsutbyte, att ett flertal breda frågor avhandlas, att urvalet av frågor liksom deltagandet sällan är strikt avgränsat i förväg, att möjligheten att skapa nya kontaktrelationer är stor.

Av undersökningen framgår inte på vems initiativ kontakter har tagits. Försök har gjorts i tidigare kontaktstudier att även redovisa initiativtagare men har inte fallit väl ut på grund av svårigheter att definiera vem som är den egentlige initiativtagaren. Den reelle initiativtagaren är t ex många gånger inte den som kallar till ett möte eller ringer upp.

I fortsättningen används av praktiska skäl begreppen (kontakt-)kontrahent och (kontakt-)mottagare som synonymer. Begreppet mottagare har då getts samma vida innebörd som kontrahent, dvs innefattande både sådana kontakter som mottagits och som avgivits samt utan specificering av vem som tagit initiativet.

3 Resultat

3.1 *Inledning*

I detta kapitel redovisas ett urval av det synnerligen omfattande resultatmaterialet. Syftet med redovisningen är att dels ge en översiktlig men ändå skarp bild av utfallet av studien dels presentera sådant material som varit av direkt betydelse för den efterföljande analysen.

Varje myndighets kontakter särredovisas i följande ordning: bostadsstyrelsen, statens planverk, länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter. Kontakterna redovisas dels i form av cirkeldiagram där fördelningen av kontaktarbetet på organisationer och tjänsteställen framgår dels i tabellform där de olika myndigheternas kontaktintensiteter anges. Kontaktintensitet är ett genomsnittsmått på kontaktarbetets omfattning och koncentration och definieras som antalet kontakter per sysselsatt och per aktör. Med sysselsatta avses då de vid undersökningstillfället anställda och med aktörer de som registrerade någon kontakt. Fördelen med kontaktintensitetsmåtten är att de medger jämförelser mellan organisationer.

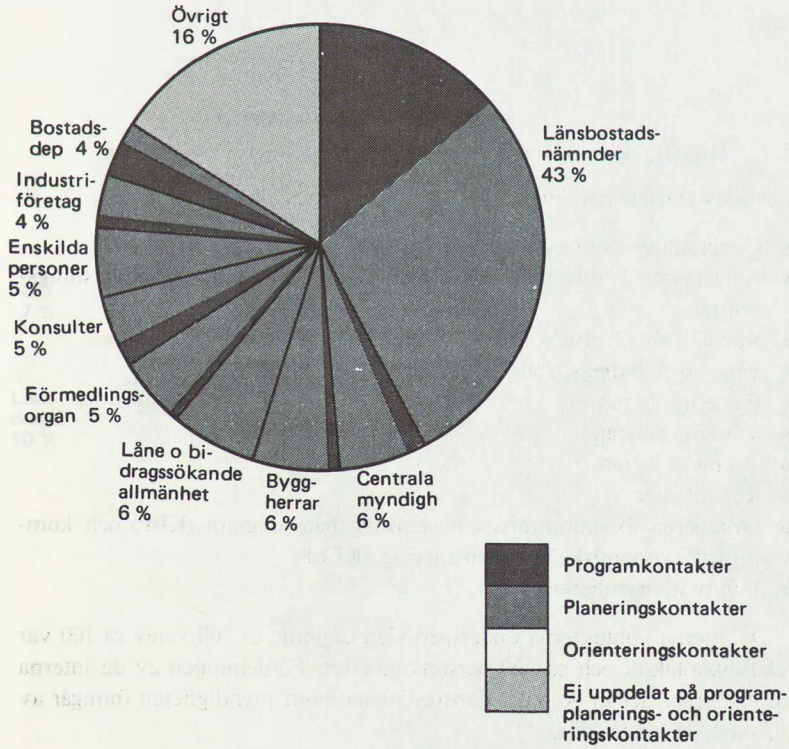
3.2 *Bostadsstyrelsen*

3.2.1 Externa kontakter

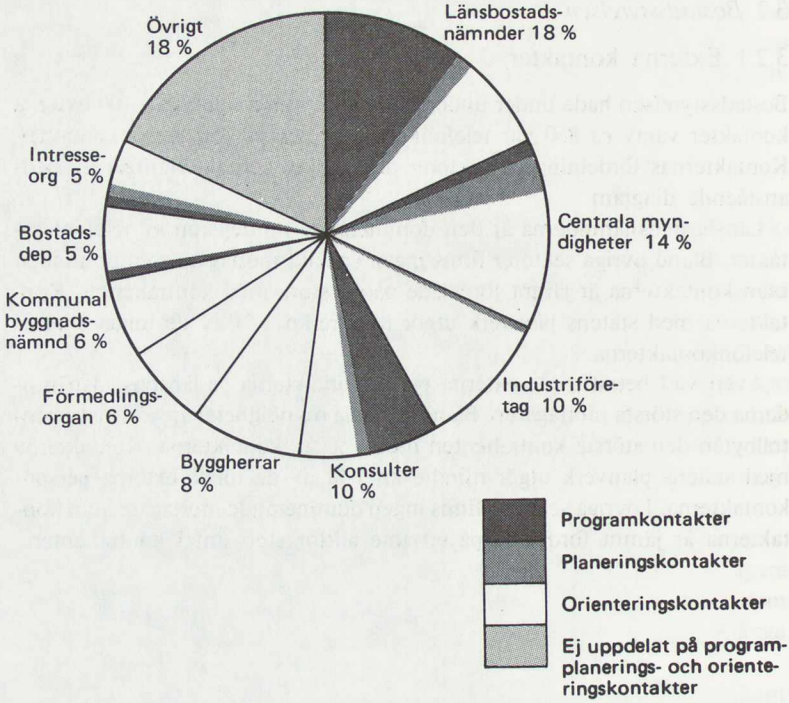
Bostadsstyrelsen hade under undersökningsperioden totalt ca 1 100 externa kontakter varav ca 850 var telefonkontakter och ca 250 personkontakter. Kontakternas fördelning på sektorer och typ av kontakt framgår av nedanstående diagram.

Länsbostadsnämnderna är den dominerande mottagaren av telefonkontakter. Bland övriga sektorer finns ingen enskild mottagare som dominerar utan kontakterna är jämnt fördelade på ett stort antal kontrahenter. Kontakterna med statens planverk utgör mindre än 1 % av de totala externa telefonkontakterna.

Även vad beträffar de externa personkontakterna är länsbostadsnämnderna den största mottagaren. Bland centrala myndigheter är statistiska centralbyrån den största kontrahenten med 4 % av kontakterna. Kontakterna med statens planverk utgör mindre än 1 % av de totala externa personkontakterna. I övriga sektorer finns ingen dominerande mottagare utan kontakterna är jämnt fördelade på ett inte alltför stort antal kontrahenter.



Bostadsstyrelsens externa telefonkontakter



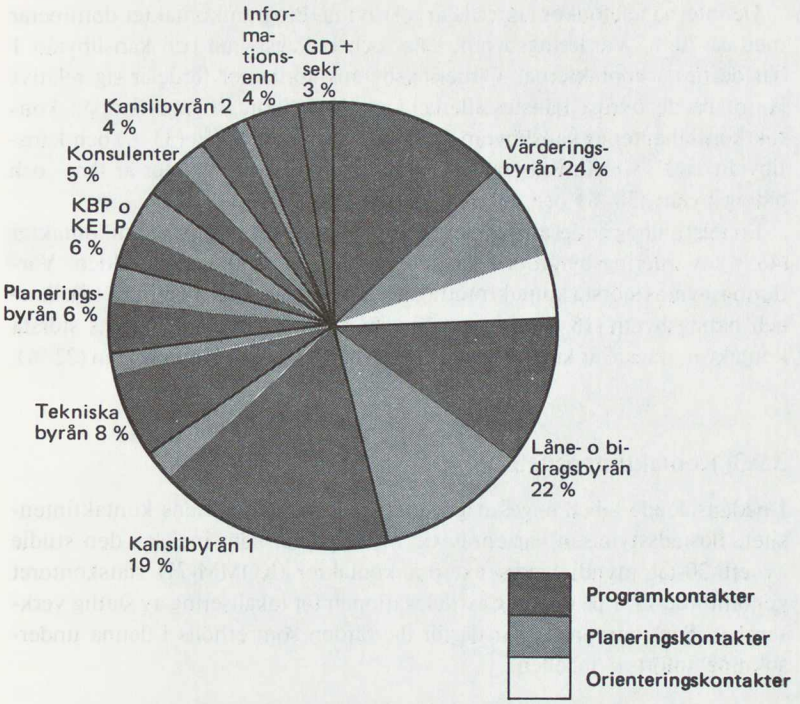
Bostadsstyrelsens externa personkontakter

3.2.2 Interna kontakter

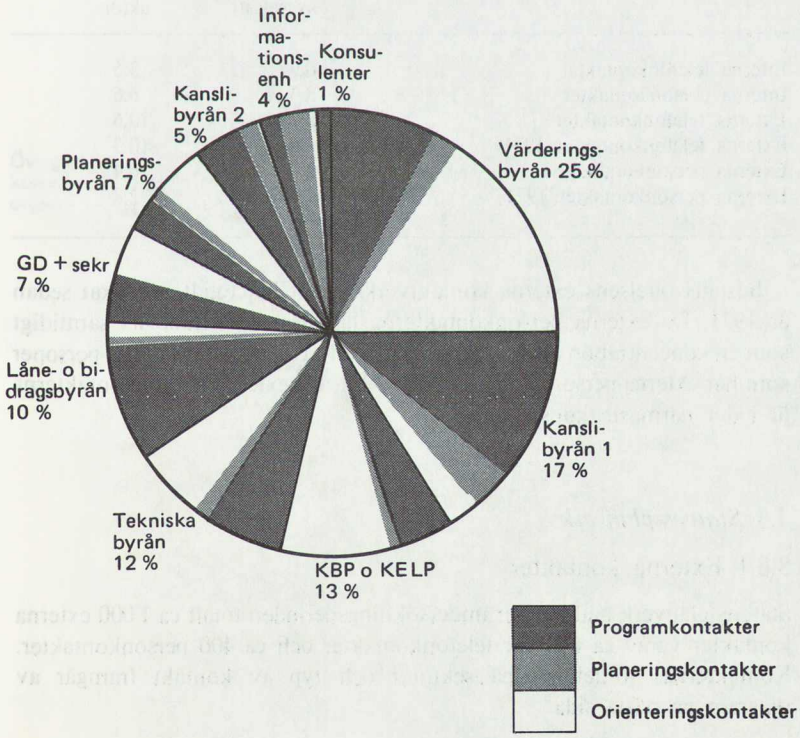
Bostadsstyrelsen har indelats i följande tjänsteställen:

- Generaldirektören och sekreterare
- Kanslibyrån 1, dvs kanslibyrån utan kameral sektion och redovisningscentral
- Kanslibyrån 2, dvs kameral sektion och redovisningscentral
- Låne- och bidragsbyrån
- Planeringsbyrån
- Värderingsbyrån
- Tekniska byrån
- Konsulenter
- Grupperna för kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP) och kommunal ekonomisk långtidsplanering (KELP)
- Informationsenheten

De interna kontakterna under perioden utgjorde ca 500 varav ca 100 var telefonkontakter och ca 400 personkontakter. Fördelningen av de interna kontakterna mellan de olika tjänsteställena inom myndigheten framgår av diagram på nästa sida.



Bostadsstyrelsens interna telefonkontakter



Bostadsstyrelsens interna personkontakter

De interna telefonkontakterna är relativt få. Programkontakter dominerar med ca 70 %. Värderingsbyrån, låne- och bidragsbyrån och kanslibyrån 1 har de flesta kontakterna. Värderingsbyråns kontakter fördelar sig relativt jämnt på de övriga tjänsteställena. Låne- och bidragsbyråns största kontaktkontrahenter är kanslibyrån 2 (38 %), värderingsbyrån (33 %) och kanslibyrån 1 (21 %). Kanslibyrån 1:s största kontaktkontrahenter är låne- och bidragsbyrån (38 %) och tekniska byrån (19 %).

En relativt hög andel av de interna personkontakterna är programkontakter (48 %). Värderingsbyrån och kanslibyrån 1 dominerar kontaktbilden. Värderingsbyråns största kontaktmottagare är informationsenheten (27 %), låne- och bidragsbyrån (16 %) och kanslibyrån 1 (15 %). Kanslibyrån 1:s största kontaktmottagare är kanslibyrån 2 (27 %) och låne- och bidragsbyrån (22 %).

3.2.3 Kontaktintensitet

I nedanstående tabell anges några mått på bostadsstyrelsens kontaktintensitet. Bostadsstyrelsen var en av de myndigheter som ingick i den studie av ett 30-tal myndigheters externa kontakter (KOMM-71) statskontoret genomförde 1971 på uppdrag av delegationen för lokalisering av statlig verksamhet. Som jämförelse har därför de värden som erhölls i denna undersökning införts i tabellen.

Bostadsstyrelsens kontaktintensitet

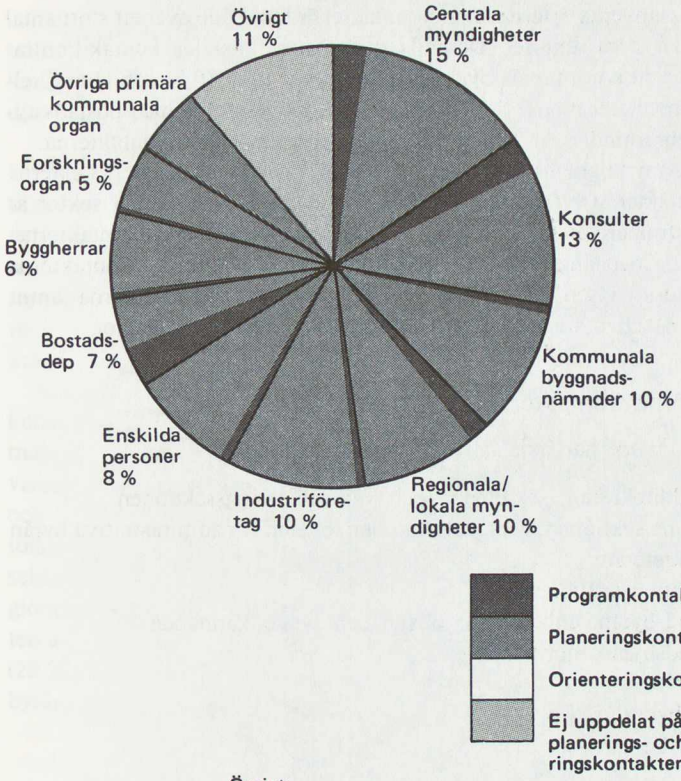
	Kontakt/ sysselsatt	Kontakt/ aktör
Interna telefonkontakter	0,9	3,5
Interna personkontakter	3,3	6,6
Externa telefonkontakter	6,7	10,6
Externa telefonkontakter 1971	6,6	10,3
Externa personkontakter	2,0	6,4
Externa personkontakter 1971	1,1	2,8

Bostadsstyrelsens externa kontaktverksamhet har totalt sett ökat sedan år 1971. De externa personkontakterna har nästan fördubblats samtidigt som en koncentration av kontaktarbetet skett så att det i dag är färre personer som har externa personkontakter än år 1971. De externa telefonkontakterna är i det närmaste konstanta.

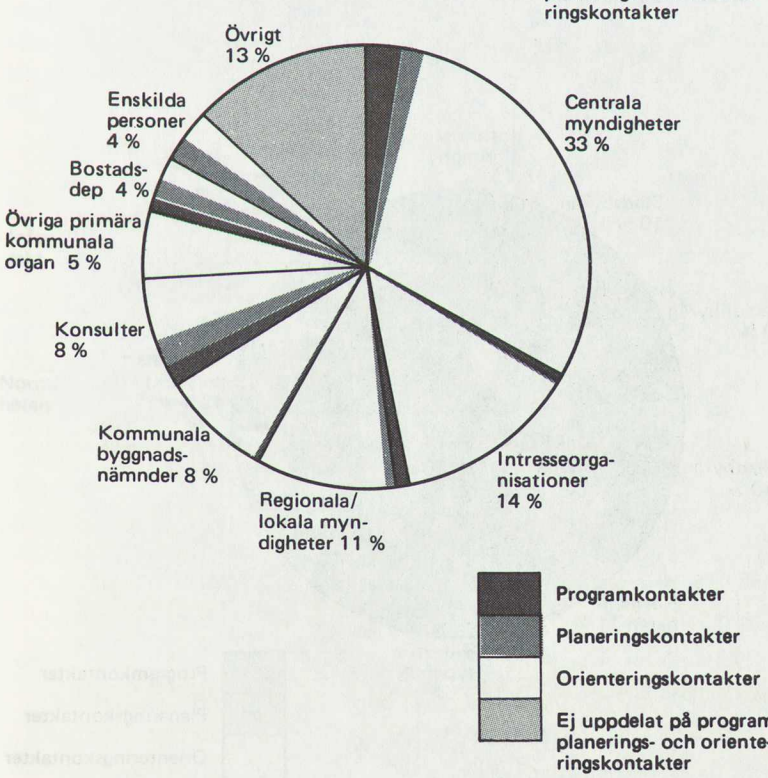
3.3 *Statens planverk*

3.3.1 Externa kontakter

Statens planverk hade under undersökningsperioden totalt ca 1 000 externa kontakter varav ca 600 var telefonkontakter och ca 400 personkontakter. Kontakternas fördelning på sektorer och typ av kontakt framgår av diagram på nästa sida.



Statens planverks externa telefonkontakter



Statens planverks externa personkontakter

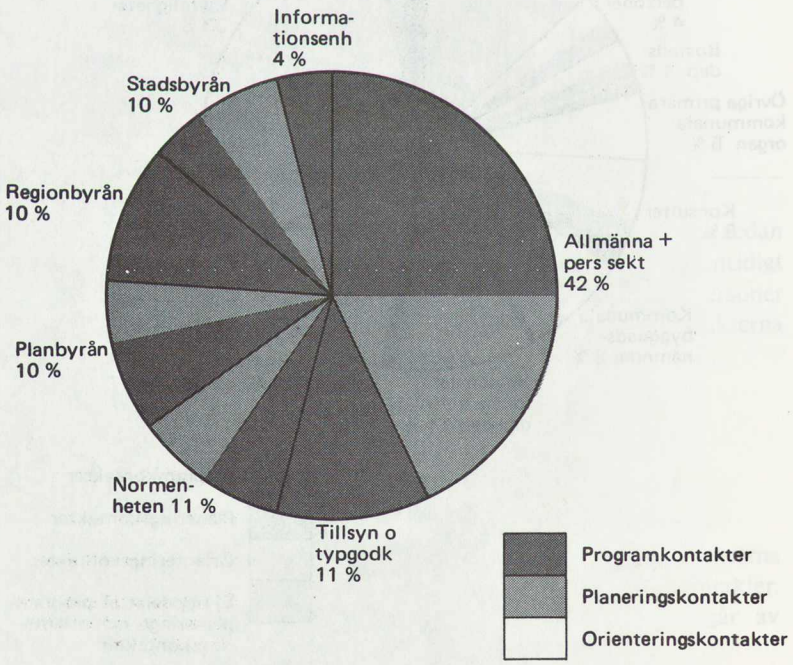
Statens planverks externa telefonkontakter är fördelade över ett stort antal ungefär lika stora sektorer. De enda riktigt stora enskilda kontaktkontrahenterna är de kommunala byggnadsnämnderna med 10 % och länsstyrelsernas planenheter med 9 % av kontakterna. Kontakterna med bostadsstyrelsen utgör mindre än 1 % av de totala externa telefonkontakterna.

Centrala myndigheter är mottagare av ca 1/3 av statens planverks externa personkontakter. Den största enskilda mottagaren inom denna sektor är statens lantmäteriverk som har 9 % av de totala externa personkontakterna. Kontakterna med länsstyrelsernas planenheter utgör 8 % medan kontakterna med bostadsstyrelsen utgör mindre än 1 %. I övrigt är kontakterna jämnt fördelade på ett stort antal kontrahenter inom respektive sektor.

3.3.2 Interna kontakter

Statens planverk har indelats i följande tjänsteställen:

- Generaldirektören, sekreterare och verksplaneringssektionen
- Allmänna sektionen, personalsektionen, chefen för administrativa byrån och sekreterare
- Informationssektionen
- Byggnadsbyrån: enheten för tillsyn och typgodkännande
- Byggnadsbyrån: normenheten
- Planbyrån
- Regionbyrån
- Stadsbyrån

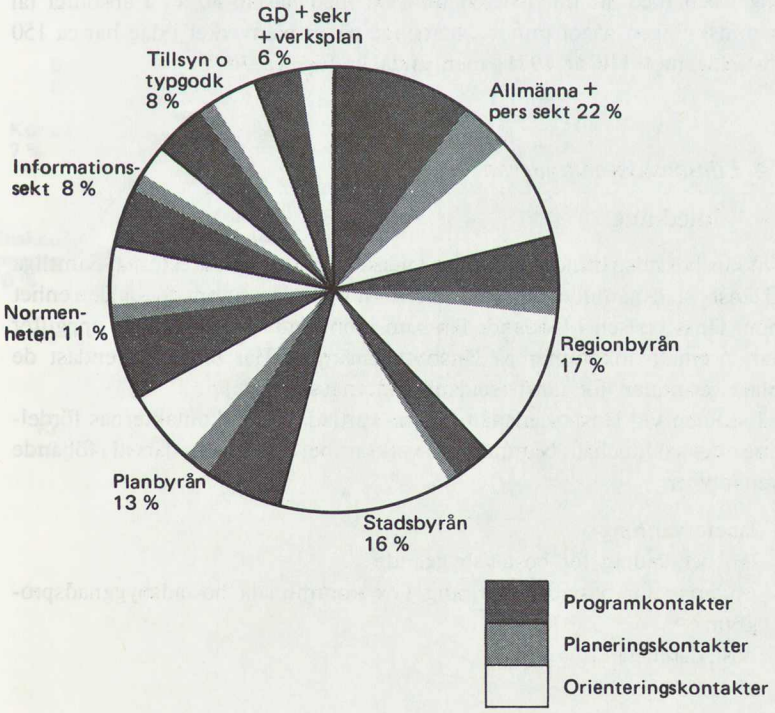


Statens planverks interna telefonkontakter

De interna kontakterna under perioden utgjorde ca 700 varav ca 50 var telefonkontakter och ca 650 personkontakter. Fördelningen av de interna kontakterna mellan de olika tjänsteställena inom myndigheten framgår av diagram på föregående och denna sida.

De interna telefonkontakterna är överraskande få. Ca 60 % är programkontakter och resten planeringskontakter. Administrativa byråns allmänna sektion och personalsektion har de överlägset flesta kontakterna. I övrigt fördelar sig kontakterna jämnt över enheten för tillsyn och typgodkännande, normenheten, planbyrån, regionbyrån och stadsbyrån. Det totala antalet interna telefonkontakter är emellertid så lågt att det inbördes kontaktmönstret mellan tjänsteställena bör betraktas med viss skepsis. Det redovisas därför inte här.

Antalet interna personkontakter är i förhållande till de interna telefonkontakterna mycket högt. Detta kan ha sin förklaring i att det underlagsmaterial planverket arbetar med ofta är av den karaktären att det kräver visuell kontakt när det diskuteras. Administrativa byråns allmänna sektion och personalsektion, regionbyrån och stadsbyrån har över hälften av det totala antalet interna personkontakter. Allmänna sektionens och personalsektionens dominerande kontaktkontrahenter är normenheten (22 %), regionbyrån (22 %) samt GD med verksplaneringssektionen (15 %). Över hälften av regionbyråns kontakter fördelas på planbyrån (35 %) och stadsbyrån (28 %). Stadsbyråns största kontaktkontrahenter är regionbyrån (33 %), planbyrån (19 %) samt allmänna sektionen och personalsektionen (15 %).



Statens planverks interna personkontakter

3.3.3 Kontaktintensitet

Statens planverk ingick liksom bostadsstyrelsen i KOMM-71–undersökningen varför jämförelsesiffror från denna studie medtagits i nedanstående tabell över planverkets kontaktintensitet.

Statens planverks kontaktintensitet

	Kontakt/ sysselsatt	Kontakt/ aktör
Interna telefonkontakter	0,4	2,8
Interna personkontakter	5,2	9,3
Externa telefonkontakter	4,9	8,3
Externa telefonkontakter 1971	8,1	10,1
Externa personkontakter	3,3	7,5
Externa personkontakter 1971	1,3	2,8

När det gäller externa personkontakter har statens planverk genomgått samma utveckling som bostadsstyrelsen beträffande kontaktarbetets relativa omfattning. Denna har ökat markant – ökningen är t o m större än den bostadsstyrelsen uppvisar. Däremot finns inte inom planverket samma tendens till ökad koncentration av kontaktarbetet som inom bostadsstyrelsen. De externa telefonkontakterna har genomgått en något förvånande utveckling i och med att intensiteten minskat med nästan 40 %. I absoluta tal är minskningen något mindre, beroende på att planverket i dag har ca 150 anställda mot 110 år 1971, men ändå kraftig, ca 30 %.

3.4 *Länsbostadsnämnderna*

3.4.1 Inledning

Vid länsbostadsnämnderna mättes endast de externa kontakterna. Samtliga 23 länsbostadsnämnder deltog i undersökningen. Dessutom deltog den enhet inom länsstyrelsen i Gotlands län som inom detta län fullgör de uppgifter som normalt ankommer på länsbostadsnämnd. Här redovisas endast de totala resultaten för länsbostadsnämnderna som grupp.

I studien vid länsbostadsnämnderna kartlades även kontakternas fördelning efter sakinnehåll. Nämndernas verksamhet uppdelades därvid i följande ärendetyper:

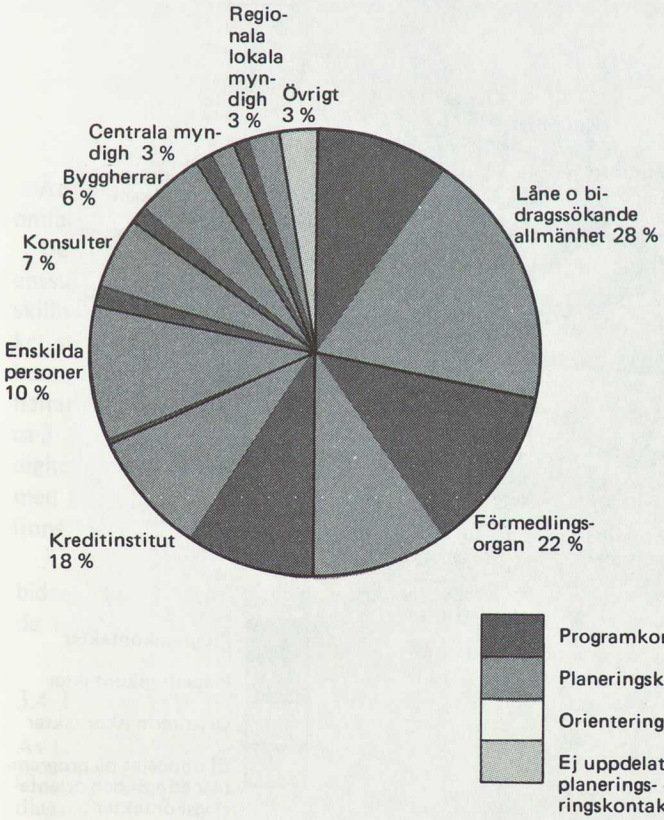
- låneförvaltning
- lån och bidrag för bostadsbyggande
- underlag för bostadsförsörjning t ex kommunala bostadsbyggnadsprogram
- bostadstillägg
- annat

3.4.2 Externa kontakter

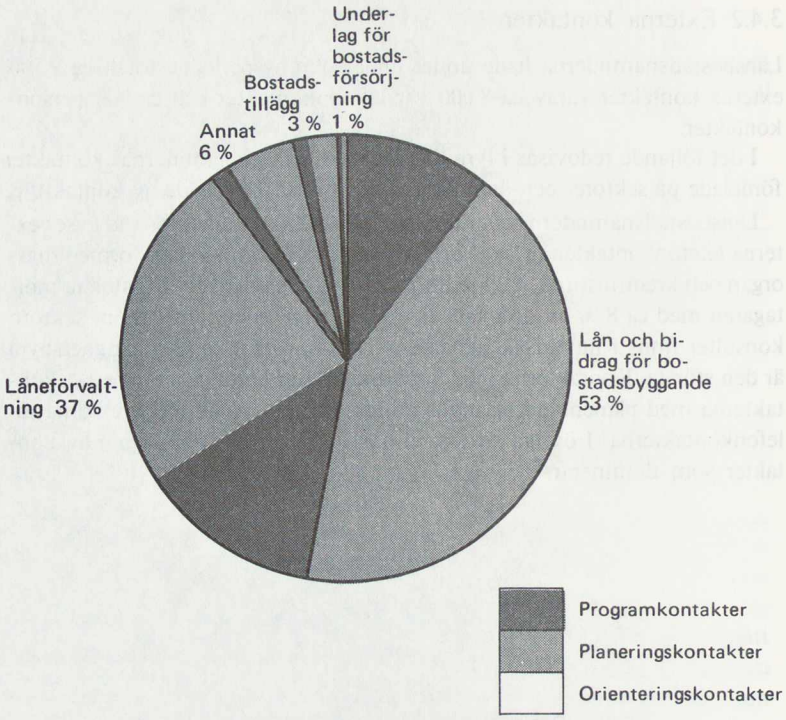
Länsbostadsnämnderna hade under undersökningsperioden totalt ca 9 500 externa kontakter varav ca 8 600 var telefonkontakter och ca 900 personkontakter.

I det följande redovisas i fyra diagram länsbostadsnämndernas kontakter fördelade på sektorer och ärendetyper samt med angivande av kontakttyp.

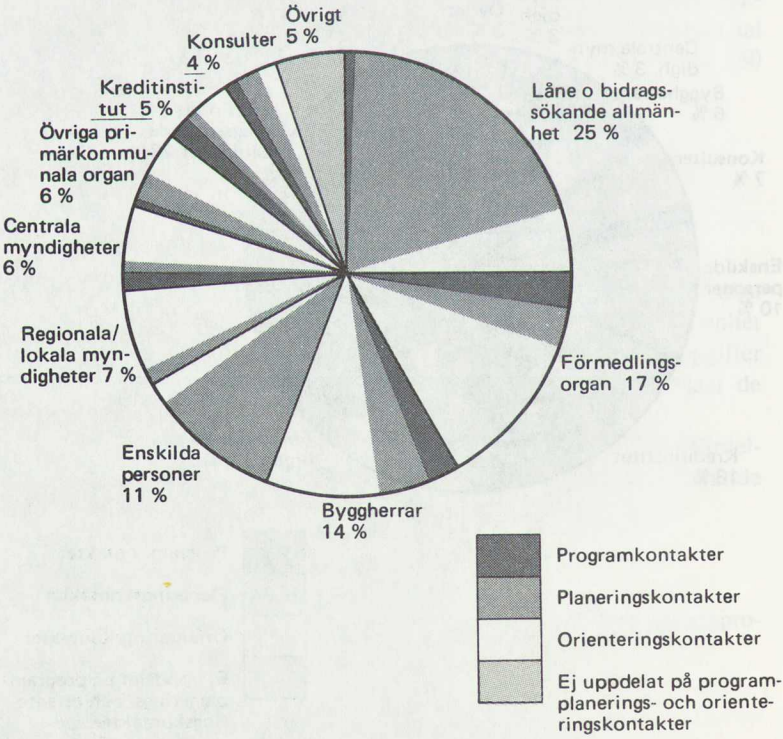
Länsbostadsnämndernas dominerande kontaktkontrahenter vad avser externa telefonkontakter är låne- och bidragssökande allmänhet, förmedlingsorgan och kreditinstitut. Av kreditinstituten är Sparbanken den största mottagaren med ca 8 % av de totala externa telefonkontakterna. Inom sektorn konsulter finns i huvudsak mäklare av vilka Sparbankernas fastighetsbyrå är den största. Kontakterna med bostadsstyrelsen utgör ca 4 % medan kontakterna med planenheterna utgör mindre än 1 % av de totala externa telefonkontakterna. I övriga sektorer finns ingen enskild mottagare av kontakter som dominerar.



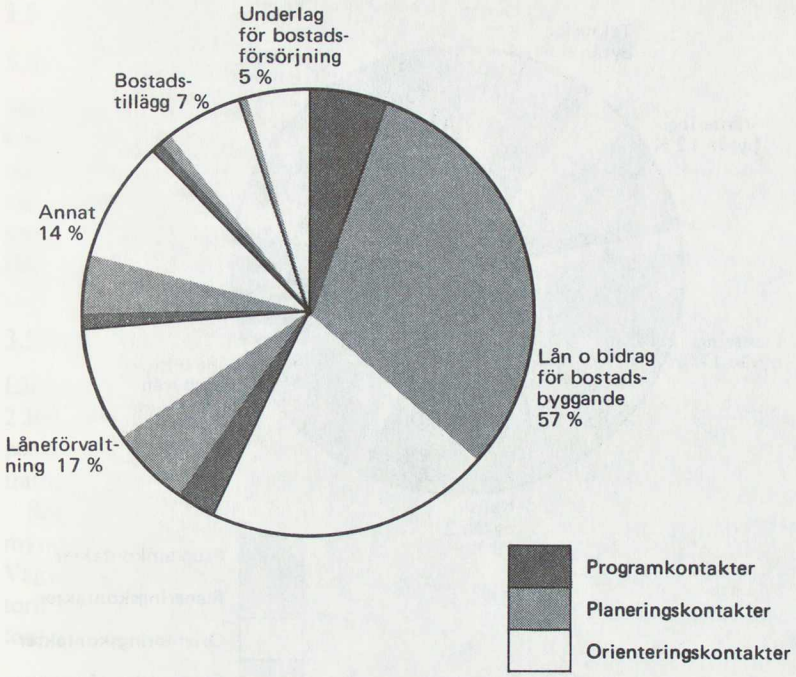
Länsbostadsnämndernas externa telefonkontakter fördelade på sektorer och kontakttyp



Länssbostadsnämndernas externa telefonkontakter fördelade efter sakinnehåll och kontakttyp



Länsbostadsnämndernas externa personkontakter fördelade på sektorer och kontakttyp



Länsbostadsnämndernas externa personkontakter fördelade efter sakinnehåll och kontakttyp

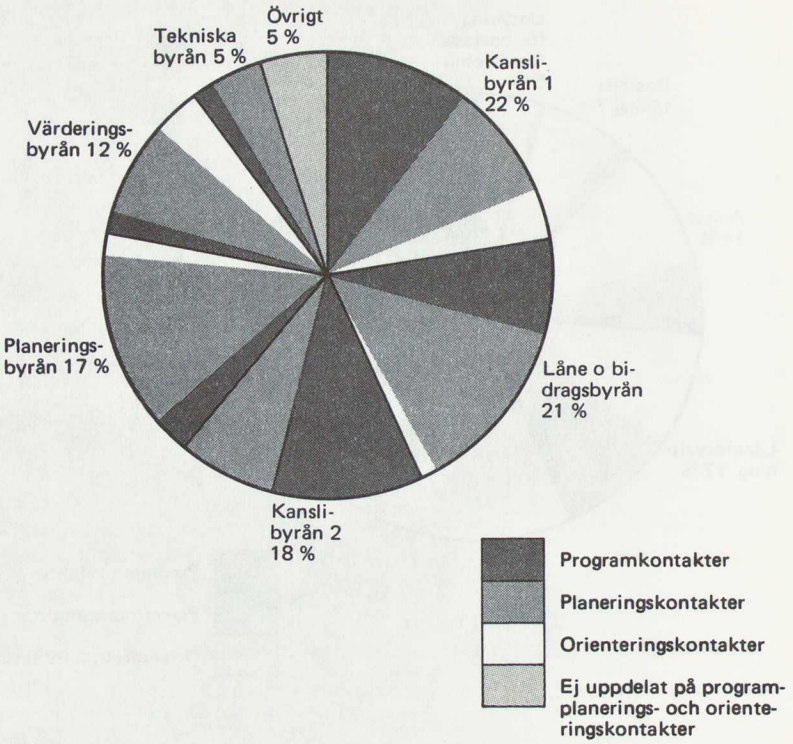
Ärendetyperna lån och bidrag för bostadsbyggande och låneförvaltning omfattar tillsammans 90 % av de totala externa telefonkontakterna.

De externa personkontakternas fördelning på de olika sektorerna överensstämmer i stort sett med de externa telefonkontakternas dock med den skillnaden att andelen personkontakter med byggherrar relativt sett är mycket större än andelen telefonkontakter med denna sektor. När det gäller kontakterna med kreditinstitut är förhållandet det motsatta. Bland byggherrar är Svenska Riksbyggen den största enskilda kontaktkontrahenten med ca 3 % av de totala externa personkontakterna. Inom sektorn centrala myndigheter är bostadsstyrelsen den största mottagaren med ca 4 %. Kontakterna med länsstyrelsernas planenheter utgör mindre än 1 %. I övriga sektorer finns ingen enskild mottagare som dominerar.

Även när det gäller personkontakter dominerar ärendetyperna lån och bidrag för bostadsbyggande och låneförvaltning kraftigt med ca 75 % av de totala externa personkontakterna.

3.4.3 Kontakter med bostadsstyrelsen

Av länsbostadsnämndernas totala externa kontakter mottar bostadsstyrelsen ca 4 %. Dessa kontakter fördelas på bostadsstyrelsens tjänsteställen enligt diagram på nästa sida.



Länsbostadsnämndernas kontakter med bostadsstyrelsen fördelade på tjänsteställen inom bostadsstyrelsen

Kontakterna är relativt jämnt fördelade mellan tjänsteställena kanslibyrån 1, låne- och bidragsbyrån, kanslibyrån 2 och planeringsbyrån som tillsammans har mer än 75 % av de totala kontakterna.

3.4.4 Kontaktintensitet

Länsbostadsnämndernas kontaktintensitet vad gäller externa telefonkontakter är synnerligen hög. Spridningen av telefonkontakterna bland de anställda är också mycket stor. Däremot är kontaktintensiteten vad avser externa personkontakter lägre än t ex vid bostadsstyrelsen och statens planverk. Koncentrationen till färre personer är här också påtaglig.

Länsbostadsnämndernas kontaktintensitet

	Kontakt/ sysselsatt	Kontakt/ aktör
Externa telefonkontakter	21,7	26,6
Externa personkontakter	2,3	5,9

3.5 *Länsstyrelsernas planenheter*

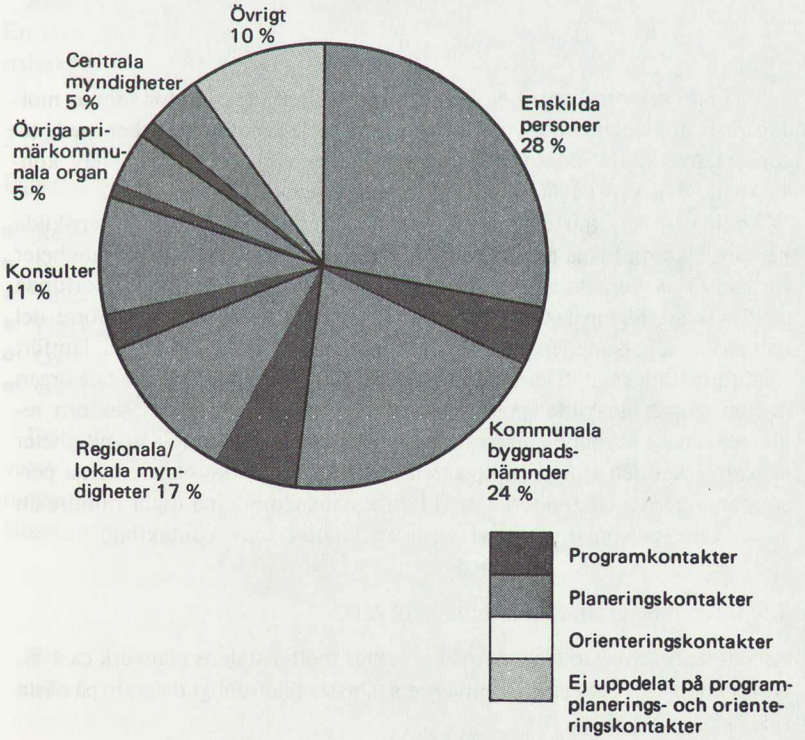
3.5.1 Inledning

Mätningarna vid länsstyrelsernas planenheter avsåg både externa och interna kontakter. Som interna kontakter definierades då planenhetens kontakter med andra tjänsteställen inom länsstyrelsen. Mätningarna skedde endast vid planenheterna varför det endast är dessa enheter inom länsstyrelserna som registrerat kontakter. Samtliga 24 planenheter deltog i undersökningen. Här redovisas endast de totala resultaten för planenheterna som grupp.

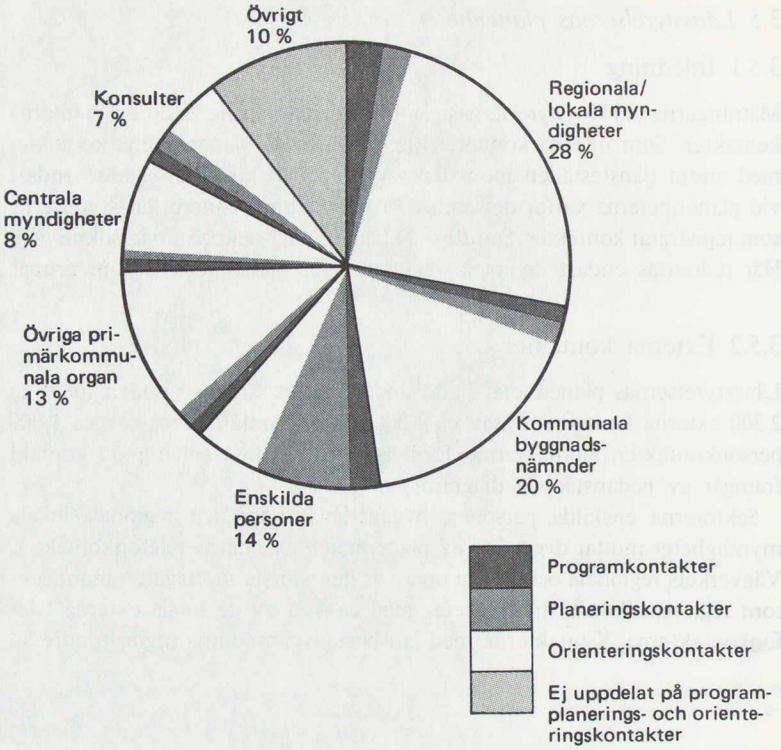
3.5.2 Externa kontakter

Länsstyrelsernas planenheter hade under undersökningsperioden totalt ca 2 300 externa kontakter varav ca 1 300 var telefonkontakter och ca 1 000 personkontakter. Kontakternas fördelning på sektorer och typ av kontakt framgår av nedanstående diagram.

Sektorerna enskilda personer, byggnadsnämnder och regionala/lokala myndigheter mottar drygt 2/3 av planenheternas externa telefonkontakter. Vägverkets regionala och lokala organ är den största mottagaren inom sektorn regionala/lokala myndigheter med ca 4 % av de totala externa telefonkontakterna. Kontakterna med länsbostadsnämnderna utgör mindre än



Planenheternas externa telefonkontakter



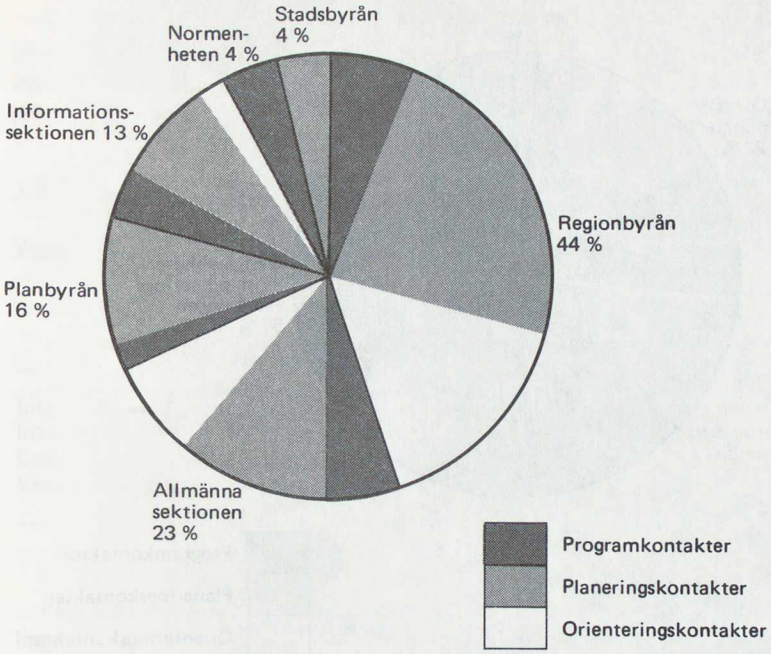
Planenheternas externa personkontakter

1 %. Inom sektorn konsulter är det framför allt arkitektkontor som är mottagare. 3 % av planenheternas totala externa telefonkontakter sker med statens planverk. De externa telefonkontakterna visar en relativt snäv kontaktbild, dvs ganska få sektorer är representerade.

Även vad beträffar externa personkontakter svarar sektorerna enskilda personer, kommunala byggnadsnämnder och regionala/lokala myndigheter för ca 2/3 av kontakterna. Den inbördes fördelningen är dock annorlunda såtillvida att regionala/lokala myndigheter upptar en betydligt större del och enskilda personer en avsevärt mindre del av personkontakterna jämfört med fördelningen av telefonkontakterna. Vägverkets regionala/lokala organ är den största enskilda mottagaren av personkontakter inom sektorn regionala/lokala myndigheter med ca 4 %. Inom sektorn centrala myndigheter är planverket den största mottagaren med ca 5 % av de totala externa personkontakterna. Kontakterna med länsbostadsnämnderna utgör mindre än 1 %. Även personkontakterna visar en relativt snäv kontaktbild.

3.5.3 Kontakter med statens planverk

Av planenheternas totala externa kontakter mottar statens planverk ca 4 %. Dessa kontakter fördelas på planverkets tjänsteställen enligt diagram på nästa sida.



Länsstyrelsernas planenheters kontakter med statens planverk fördelade på tjänsteställen inom planverket

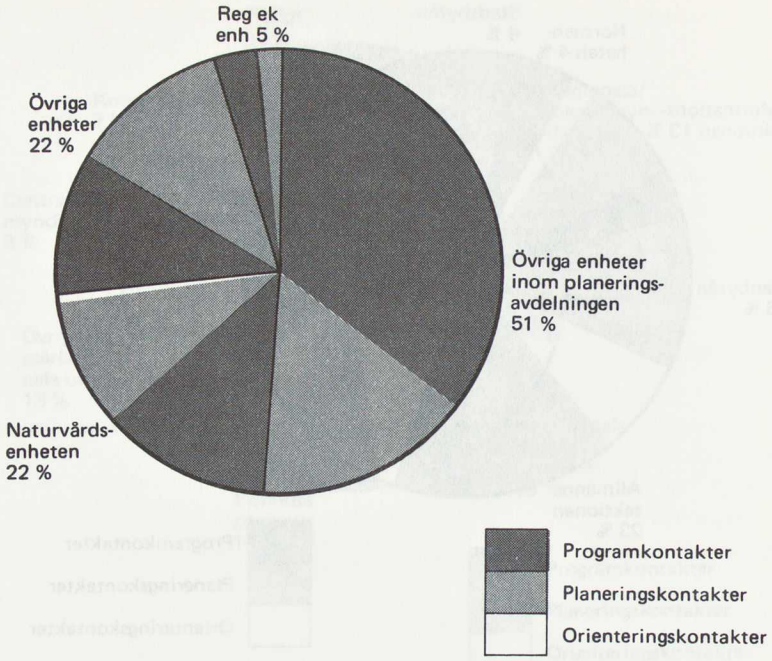
Regionbyrån har nästan hälften av samtliga kontakter med planenheterna. En stor del har också administrativa byråns allmänna sektion och personalsektion med drygt 1/5 av kontakterna.

3.5.4 Interna kontakter

Länsstyrelserna indelas i följande tjänsteställen:

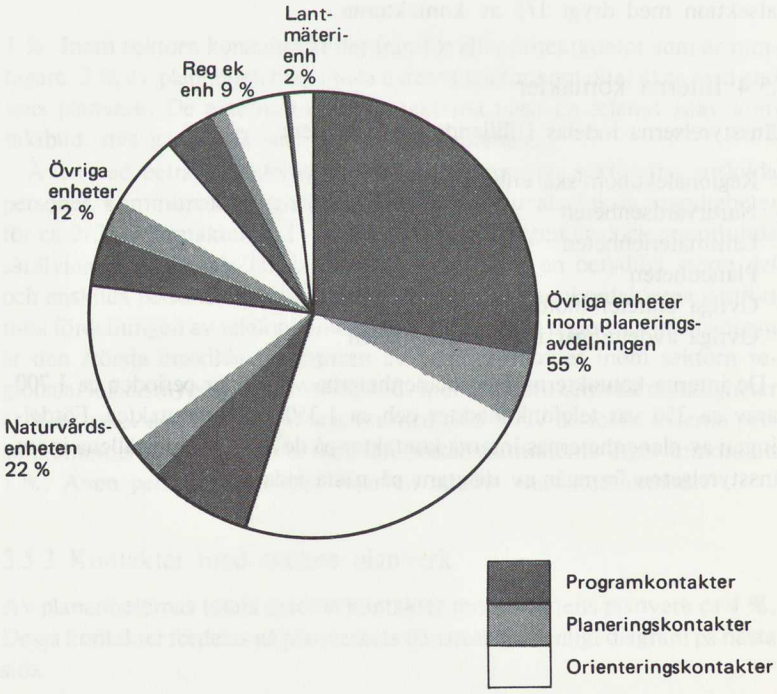
- Regionalekonomiska enheten
- Naturvårdsenheten
- Lantmäterienheten
- Planenheten
- Övriga enheter inom planeringsavdelningen
- Övriga avdelningar inom länsstyrelsen

De interna kontakterna med planenheterna var under perioden ca 1 700 varav ca 350 var telefonkontakter och ca 1 350 personkontakter. Fördelningen av planenheternas interna kontakter på de olika tjänsteställena inom länsstyrelserna framgår av diagram på nästa sida.



Planenheternas interna telefonkontakter inom länsstyrelserna

Ca 80 % av planenheternas telefonkontakter tas inom planeringsavdelningen. Naturvårdsenheten är den största kontaktkontrahenten med 22 %.



Planenheternas interna personkontakter inom länsstyrelserna

Även vad beträffar personkontakterna är koncentrationen stark till enheter inom planeringsavdelningen. Nästan 90 % av planenheternas kontakter sker inom denna avdelning med naturvårdsenheten som största mottagare (22 %).

3.5.5 Kontaktintensitet

Planenheternas kontaktintensitet

	Kontakt/ sysselsatt	Kontakt/ aktör
Interna telefonkontakter	1,2	3,3
Interna personkontakter	4,5	7,8
Externa telefonkontakter	4,3	7,0
Externa personkontakter	3,2	7,0

Planenheterna är ungefär lika kontaktintensiva som statens planverk. De ligger liksom planverket klart över snittet av vad som brukar vara normalt för statliga myndigheter vad avser externa personkontakter och något under snittet avseende externa telefonkontakter.

4 Analys

4.1 *Inledning*

Den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik består av ett nätverk av olika organ. Förutom de myndigheter statskontorets undersökning primärt omfattat, dvs bostadsstyrelsen, statens planverk, länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter ingår självfallet bostadsdepartementet i detta nätverk. Dessutom måste kommunernas byggnadsnämnder och förmedlingsorgan räknas dit. De är visserligen inte statliga organ men bundna av statliga föreskrifter.

Det främsta syftet med den av statskontoret genomförda undersökningen har varit att få en uppfattning om hur omfattande kontaktsamband som f n råder mellan de berörda organisationerna. Myndigheterna inom nätverket bildar en hierarki. Det är därför relevant att tala om vertikala och horisontella samband.

Vertikala samband

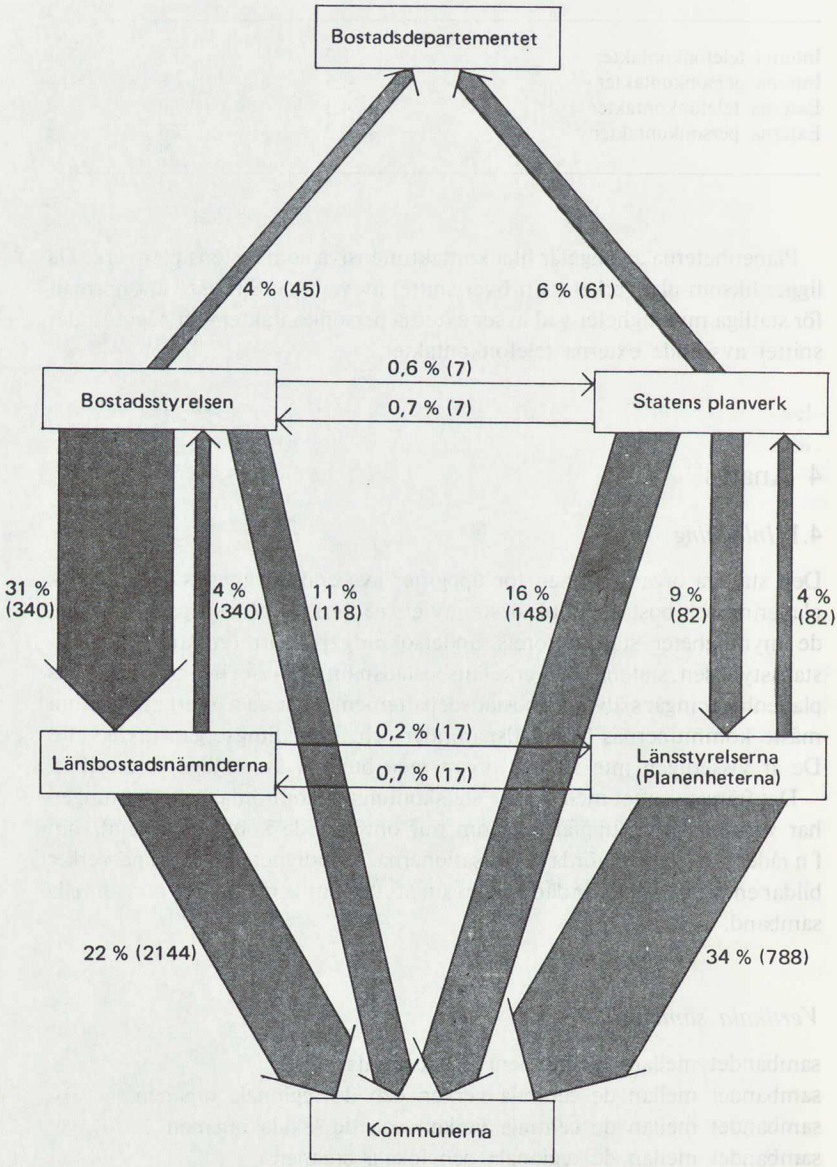
sambandet mellan departement och centrala verk
sambandet mellan de centrala verken och de regionala organen
sambandet mellan de centrala verken och de lokala organen
sambandet mellan de regionala och lokala organen

Horisontella samband

sambandet mellan de centrala verken
sambandet mellan de regionala organen

4.2 *Kontaktmönstret inom nätverket*

I figur 4.1 illustreras omfattningen av de nuvarande kontaktsambanden i form av flödespilar. Procentsiffrorna invid pilarna anger hur stor del av varje myndighets totala kontakter som fallit på respektive kontrahent.



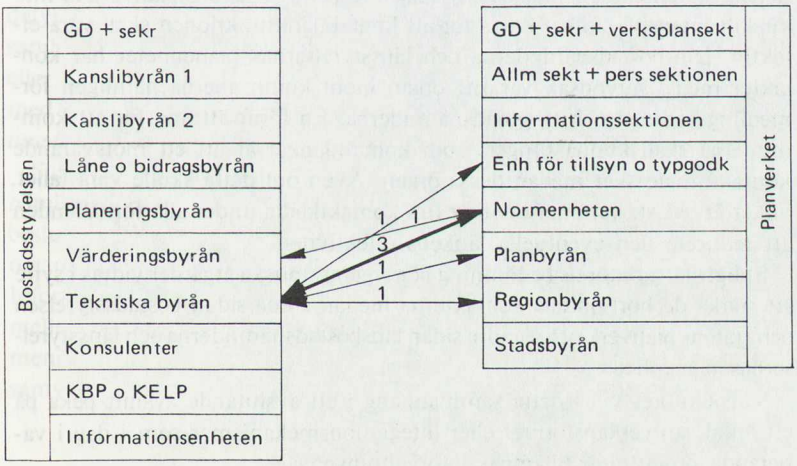
Figur 4.1 Kontakter mellan samtliga berörda organ.

Siffrorna inom parentes anger antalet kontakter i absoluta tal under mätperioden. Av figuren kan inte utläsas vem som initierat kontakten. Av figur 4.1 kan exempelvis utläsas att antalet kontakter mellan bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna är 340. Dessa utgör 31 % av bostadsstyrelsens kontakter men endast 4 % av länsbostadsnämndernas kontakter.

Av figuren framgår att de vertikala sambanden är relativt starka. Bostadsstyrelsens och statens planverks kontakter med bostadsdepartementet utgör visserligen endast 4 % respektive 6 % av dessa myndigheters totala kontakter. Detta är siffror som snarare ligger något över än under vad som brukar vara vanligt i relationer mellan myndigheter och fackdepartement. Bostadsstyrelsen har ett synnerligen intensivt kontaktutbyte med länsbostadsnämnderna och tämligen intensiva kontakter med kommunernas förmedlingsorgan. Länsbostadsnämndernas kontakter med kommunernas förmedlingsorgan är också synnerligen intensiva. Statens planverk har tämligen intensiva kontakter med länsstyrelsernas planenheter och mycket intensiva kontakter med kommunernas byggnadsnämnder. Länsstyrelsernas planenheter har synnerligen intensiva kontakter med kommunernas byggnadsnämnder.

När det gäller de horisontella sambanden ter sig bilden emellertid annorlunda. Kontaktutbytet mellan bostadsstyrelsen och statens planverk är mycket svagt. Det kan ha sitt intresse att närmare studera detta förhållande.

Nedan redovisas kontakterna mellan bostadsstyrelsen och planverket fördelade på tjänsteställen.



Kontakterna var under perioden totalt sju stycken. Av dessa var sex planeringskontakter och en orienteringskontakt. Det är förvånande att det inte förekom några programkontakter mellan myndigheterna. Troligen kommer emellertid planeringskontakterna att leda till programkontakter i framtiden liksom orienteringskontakterna bör leda till fler planerings- och programkontakter. Det starkaste sambandet finns mellan bostadsstyrelsens tekniska byrå och planverkets normenhet. Den tekniska byrån står som mottagare till sex av de sju kontakterna med planverket. Det totala antalet kontakter

mellan myndigheterna är emellertid så lågt att det därför är vanskligt att dra några generella slutsatser av fördelningen av kontakterna.

Det kan således konstateras att det redovisade kontaktutbytet mellan bostadsstyrelsen och statens planverk är mycket lågt. Enbart det faktum att myndigheterna verkar inom samma samhällssektor torde motivera ett större antal kontakter än de här redovisade. Kontaktsambandet mellan länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter är likaså svagt. Myndigheterna hade totalt 17 kontakter under perioden. Dessa var relativt jämnt fördelade på de olika kontakttyperna.

4.3 *Slutsatser*

Det ovan redovisade kontaktmönstret visar att de vertikala kontakterna förefaller väl utbyggda medan de horisontella är i det närmaste obefintliga. Det är möjligt att vissa horisontella kontakter sker indirekt, dvs via en tredje part som fungerar som kontaktlänk mellan organisationerna. För bostadsstyrelsen och statens planverk kan bostadsdepartementet vara en sådan kontaktlänk. En motsvarande kontaktlänk för länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter kan kommunerna utgöra. Eftersom varken bostadsdepartementet eller kommunerna deltagit i undersökningen och alltså inte själva registrerat kontakter är det omöjligt att bedöma i vilken utsträckning dessa organ i realiteten fungerat som kontaktlänkar. Det förefaller emellertid av åtminstone två skäl knappast troligt att detta skett i sådan omfattning att bilden väsentligt skulle förändras. Kontakterna mellan bostadsdepartementet och bostadsstyrelsen respektive statens planverk är inte särskilt intensiva, vilket krävs för att kontaktlänkfunktionen skall vara effektiv. Länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter har kontakter med i huvudsak var sitt organ inom kommunerna nämligen förmedlingsorganen och byggnadsnämnderna. En förutsättning för att kommunerna skall kunna fungera som kontaktlänkar är att ett motsvarande kontaktutbyte sker mellan dessa organ. Även om detta skulle vara fallet, vilket är ovisst, kommer denna extra kontaktkedja under alla förhållanden att reducera den eventuella länkens effektivitet.

Enligt statskontorets bedömning bör organisatoriska åtgärder vidtas i syfte att stärka de horisontella kontakterna mellan å ena sidan bostadsstyrelsen och statens planverk och å andra sidan länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter.

Statskontoret vill i detta sammanhang i ett avslutande avsnitt peka på ett antal samverkansformer eller integrationsmekanismer som i dag i varierande omfattning tillämpas i förvaltningen.

4.4 *Samverkansformer*

Samordning av varierande styrka kan uppnås med en rad olika organisatoriska medel. I statskontorets skrift "Statsförvaltningen planerar – aktörer, rollfördelning, samverkansformer", behandlas ett antal samverkansformer eller integrationsmekanismer.

Den i statsförvaltningen naturligaste samverkansformen är *hierarkin*. Förvaltningen är indelad i departementsområden och inom dessa fungerar departementen som samordningsorgan. En hierarkin närliggande samver-

kansform är *budgetprocessen*. Eftersom den svenska statsförvaltningen intar en självständig ställning gentemot departementen är dessas samordningsroll kanske mest markerad just i samband med budgetprocessen.

Den till det yttre mest drastiska samverkansformen är *fusionen* som innebär att två eller flera organ slås samman till en organisation. I realiteten behöver emellertid inte en fusion innebära total samordning. Av stor betydelse för hur den nya organisationen kommer att fungera i detta avseende är valet av organisationsform. Det finns exempel på fusioner som lett till inga eller obetydliga samverkansvinster på grund av att den nya organisationsstrukturen skapats genom enkla sammanläggningar. Denna ovilja att bryta upp gamla etablerade enhetsgränser medför ofta att en önskad sammansmältning mellan de ursprungliga organisationerna uteblir. Det är således sällan tillräckligt att ett gemensamt ledningsorgan tillskapas om ambitionen med fusionen är en långtgående samordning.

Rätt genomförd är emellertid fusionen det kanske kraftfullaste samordningsinstrumentet och bör övervägas då kraven på en långtgående samverkan är starkt betonade och där denna samverkan bör ske inom flera av organisationernas verksamhetsområden.

En samverkansform som i likhet med fusionen fyller kraven på samordning inom flera områden av organisationernas verksamhet men där behovet av direkt och kontinuerlig styrning av denna samordning är mindre uttalat är *gemensam styrelseledamot*.

Några samverkansformer är speciellt lämpade då behov föreligger av partiell samordning, dvs samordning av vissa bestämda verksamhets- eller ärendetyper. Man kan åstadkomma sådan integration genom att för dessa verksamheter eller ärenden fastställa en *viss beslutsgång eller handläggningsrutin* eller genom att skapa *särskilda samrådsorgan*. För tillfälliga verksamheter med klart definierade mål kan det vara lämpligt att organisera *gemensamma utredningar eller projekt*.

Slutligen skall nämnas två allmänna former av integrationsmekanismer nämligen *gemensamt beslutsunderlag* och *informella kontakter*. Gemensamt beslutsunderlag innebär att samordningen sker vid "källan", dvs att berörda organ har tillgång till samma fakta t ex i form av prognoser, statistik, register. Informella kontakter är sådana som förekommer mer eller mindre spontant mellan tjänstemän i olika organisationer. De är alltså inte formella i den meningen att de tas inom ramen för någon av de här tidigare uppräknade samverkansformerna utan utgör en samverkansform i sig.

Bilaga 3 Förtroendemännen i länsbostadsnämnderna

Resultat från en enkätundersökning under våren 1975

Av *Bengt Norrving*

Innehåll

Vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet, pågår ett forskningsprojekt om bostadspolitik på regional nivå. Inledningsvis finansierades projektet av Statens Råd för Byggnadsforskning. Finansieringen övertogs senare av Riksbankens Jubileumsfond.

I den här bilagan redovisas resultat från en enkätundersökning med länsbostadsnämndernas ordinarie ledamöter. Enkäten utformades av fil kand Ingvar Wik och utsändes under våren 1975. Den omfattar samtliga länsbostadsnämnder (23 st). Ordförandena, som i 21 fall är landshövdingen och länsbostadsdirektörerna ingår inte i undersökningen.

Syftet med undersökningen är dels att belysa ledamöternas inställning till och agerande i länsbostadsnämnden, dels att kartlägga deras bakgrund och engagemang i myndigheter och organisationer. I undersökningen ingår också några frågor som avser att belysa ledamöternas inställning till att föra över vissa ärenden från länsbostadsnämnd till kommun. En motsvarande undersökning har tidigare genomförts med förtroendemännen i landets länsstyrelser.[1] Vissa jämförelser med resultaten från denna undersökning kommer att göras i denna rapport.

Rapporten har delats in i fem avsnitt. Det första belyser ledamöternas engagemang i myndigheter och organisationer utanför länsbostadsnämnden. Det andra behandlar ledamöternas kontakter med omgivande organisationer och intressegrupper, samt ledamöternas kontakter med enskilda länsinvånare. Det tredje avsnittet tar upp ledamöternas attityder till och uppfattning om länsbostadsnämndens – i första hand förtroendemannastyrelsens – funktion och verksamhet.

I det fjärde avsnittet belyses ledamöternas inställning till uppgiftsförändringar mellan länsbostadsnämnden och andra organ på central, regional och lokal nivå. Det femte avsnittet belyser frågan om olikheter i ledamöternas inställning till uppgiftsförändringar är beroende av deras bakgrund.

Andelen besvarade enkäter är 94 % (88 st), vilket får betraktas som mycket tillfredsställande. Bortfallet fördelar sig jämnt över länen och bland ledamöter med olika partitillhörighet. I de fall redovisningen avser frekvensangivelser (t ex antalet kontakter, konflikter osv) är tidsperioden 1 juli 1972 till 31 december 1974.

1 Förtroendemannastyrelsens sammansättning och ledamöternas engagemang utanför länsbostadsnämnden

"Till ledamöter i nämnderna böra utses personer med insikter i de allmänna frågor som böra beaktas vid handhavandet av de bostadspolitiska åtgärderna. Särskild vikt synes emellertid böra läggas vid att personer, som äro väl förtrogna med såväl jord-

[1] Hagström, Bo Preliminära resultat från en enkätundersökning av länsstyrelsens ordinarie styrelseledamöter, utförd i mars 1973. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet Meddelande 1973:1. Undersökningen ingår också som bilaga i betänkandet "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84").

Det finns ytterligare några undersökningar, som behandlar länsnämnderna. Carl-Gustav Carlsson har undersökt ett urval av länsbostadsnämnder, länsskolenämnder och planeringsråd. Undersökningen ingår i SOU 1968:47. Mårten Persson har undersökt länsskolenämnder och skolstyrelser. Undersökningen ingår i SOU 1973:48.

brukets som landsbygdens förhållanden i övrigt knytes till nämnderna . . ." (prop 1948:218 Den allmänna bostadspolitikens organisation)

Länsbostadsnämnderna började sin verksamhet år 1948. Mandatperioden för ledamöterna är tre år. Ett fåtal ledamöter har suttit i nämnden sedan dess tillkomst. Cirka hälften av ledamöterna har suttit sex år eller kortare tid i länsbostadsnämnden.

I detta avsnitt behandlas ledamöternas partipolitiska tillhörighet och deras engagemang i kommunala församlingar och andra organisationer samt de olika intressen ledamöterna anser sig företräda i länsbostadsnämnden.

1.1 *Partipolitisk fördelning i förtroendemannastyrelserna*

Ledamöterna i länsbostadsnämnderna utses av regeringen på förslag av ordförandena i nämnderna. Ledamöterna nomineras inte av de politiska partierna och behöver inte vara partipolitiskt engagerade. Uttalade företrädare för näringsliv och arbetsmarknadsorganisationer – som exempelvis de regeringsutsedda ledamöterna i länsstyrelserna – finns inte. De flesta ledamöterna har emellertid haft uppdrag i något landstings- eller primärkommunalt organ. I dessa fall är det möjligt att fastställa ledamöternas partitillhörighet.

Principen vid klassificering av politisk hemvist, som skett med hjälp av officiellt tryck, har varit att en ledamot anses företräda ett visst politiskt parti, om han har eller har haft ett officiellt uppdrag från detta. På så sätt har 95 % av ledamöterna kunnat klassificeras partipolitiskt (siffran avser samtliga ledamöter). De övriga ledamöterna kommer fortsättningsvis att benämnas *icke partiengagerade*.

Eftersom inte ordförande eller länsbostadsdirektör ingår i undersökningen har inte några försök gjorts att klassificera dessa partipolitiskt. Därför går det inte att fastställa majoritetsförhållandena i de olika länsbostadsnämnderna.

Den partipolitiska fördelningen bland förtroendemännen är 52 % socialdemokrater, 20 % centerpartister, 14 % folkpartister, 10 % moderater och 5 % icke partiengagerade.

Som jämförelse kan nämnas att andelen partipolitiskt engagerade i länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser under perioden 1971–1973 var 87 %. Fördelningen var 56 % socialdemokrater, 16 % centerpartister, 10 % folkpartister, 5 % moderater och 13 % icke partiengagerade.

1.2 *Landstingskommunala och primärkommunala uppdrag bland länsbostadsnämndernas ledamöter*

Ungefär hälften av ledamöterna har landstingskommunal erfarenhet. Drygt 1/4 av ledamöterna i länsbostadsnämnderna är i dag ledamöter av landstinget. Ytterligare 1/4 har tidigare haft sådant uppdrag. Av de ledamöter som nu är aktiva i landstinget, är hälften även ledamöter av landstingets förvaltningsutskott. Samma andel av de tidigare aktiva har även varit ledamöter av förvaltningsutskottet.

60 % av länsbostadsnämndens ledamöter är ledamöter i kommunfullmäktige. Av dessa är 2/3 också ledamöter av kommunstyrelsen. Knappt 1/3 av länsbostadsnämndsledamöterna har tidigare suttit i kommunstyrelse

och/eller kommunfullmäktige, medan 1/10 aldrig haft sådana uppdrag. Drygt 2/3 av ledamöterna har erfarenhet från såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelse. Detta är av intresse att notera, med tanke på att kommunstyrelsen ofta fungerar som förmedlingsorgan åt länsbostadsnämnden.

Nära hälften av ledamöterna har uppdrag i någon primärkommunal nämnd. Av dessa ledamöter har hälften sådant uppdrag i byggnadsnämnd, fastighetsnämnd eller motsvarande. Ytterligare knappt hälften har tidigare varit ledamöter av primärkommunal nämnd, och även bland dessa har hälften varit engagerade i byggnadsnämnd, fastighetsnämnd eller motsvarande.

1/4 av ledamöterna i länsbostadsnämnderna har styrelseuppdrag i kommunal bostadsstiftelse eller kommunalt bostadsaktiebolag. Ytterligare 1/4 har tidigare haft sådant uppdrag.

1.3 *Ledamöternas uppdrag i övriga statliga regionala nämnder och styrelser*

Genom sina uppdrag i landstings- eller primärkommun kan ledamöterna i länsbostadsnämnden svara för en viss samordning mellan nämnden och övriga organ. Denna "koordinering" är för övrigt ett av skälen för införande av förtroendemannastyrelser i förvaltningen.

Förutom primärkommunala uppdrag har ledamöterna i vissa fall även uppdrag i övriga länsnämnder eller andra regionala organ. 15 av ledamöterna är ordinarie ledamot och tre är suppleant i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. I tolv fall förenar ledamot sitt uppdrag i länsbostadsnämnden med styrelseuppdrag i någon av de övriga länsnämnderna, vanligtvis i länsarbetsnämnden eller lantbruksnämnden. I sju fall återfinns ledamot i länets företagarförening och i 18 fall i Svenska Kommunförbundets länsavdelning. I några fall har en ledamot fler än ett av dessa uppdrag.

En jämförelse med länsstyrelsens ledamöter visar att dessa i 90 fall kombinerar sina uppdrag i länsstyrelsen med uppdrag i övriga statliga regionala organ. Dessa har således i väsentligt större utsträckning än ledamöterna i länsbostadsnämnderna uppdrag i statliga regionala organ.

Vad gäller uppdrag i landstings- eller primärkommun är skillnaderna ringa mellan ledamöter i länsbostadsnämnd och länsstyrelse.

De flesta ledamöterna har också uppgivit medlemskap i löntagarorganisation, näringslivsorganisation m m och i några fall även styrelseuppdrag på lokal, regional eller central nivå i dessa organisationer.

1.4 *Olika intressen som representeras av ledamöterna i länsbostadsnämnden*

I regionala nämnder som länsskolnämnden, lantbruksnämnden och länsnykterhetsnämnden finns företrädare för olika intressen representerade. En del ledamöter i dessa organ utses av exempelvis landstinget, hushållningssällskapet, socialstyrelsen m fl. Hälften av ledamöterna i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse utses av regeringen och skall enligt intentionen garantera samordning mellan näringsliv och arbetsmarknad.

Samtliga ledamöter i länsbostadsnämnden utses av regeringen. Utöver

kravet, att ledamöterna skall ha kunskap om bostadspolitik och därmed sammanhängande frågor samt vara förtrogna med landsbygdens och jordbrukets förhållanden, finns inga uttalade krav på speciella erfarenheter eller intresserepresentation.

Av det föregående framgår emellertid att ledamöterna i länsbostadsnämnden i stor utsträckning är eller har varit kommunala förtroendemän, tillhör politiskt parti eller intresseorganisation. Det är rimligt att anta att ledamöterna anser sig företräda något eller några av dessa intressen i länsbostadsnämnden.

I enkäten har ledamöterna besvarat en fråga om vilka intressen, förutom ett allmänt länsintresse, de anser sig representera i länsbostadsnämnden. Ledamöterna ombads kryssa för ett eller flera av sju alternativ. Dessa var a) kommunala intressen, b) partipolitiska intressen, c) hyresgästintressen, d) fastighetsägarintressen, e) arbetsgivar- eller näringslivsintressen, f) fackliga intressen och g) annat intresse.

De flesta, 3/4, av ledamöterna anger att de representerar mer än ett intresse, vanligtvis två.

Nära 90 % av ledamöterna anser sig representera kommunala intressen. Den stora andelen kommunala förtroendemän bland ledamöterna förklarar den stora andel som angivit kommunalt intresse. En annan förklaring är naturligtvis att länsbostadsnämndens verksamhet har stor anknytning till den primärkommunala verksamheten.

I det föregående har redovisats att så gott som samtliga ledamöter har klassificerats partipolitiskt. Endast drygt hälften av ledamöterna anser sig emellertid representera partipolitiska intressen i länsbostadsnämnden. Detta tyder på att en stor del av ledamöterna uppfattar sitt uppdrag i nämnden som opolitiskt.

Ca 1/5 av ledamöterna anser sig representera hyresgästintressen. Ungefär lika många anser att de representerar arbetsgivar- eller näringslivsintressen. Ungerfär 1/10 säger sig representera fackliga intressen och en lika stor andel representerar fastighetsägarintressen.

Endast ett fåtal anser sig representera *enbart* något hyresgäst-, arbetsgivar-, fackligt, partipolitiskt eller fastighetsägarintresse, medan nästan var femte ledamot svarar att de representerar *enbart* kommunala intressen. Endast några få ledamöter har uppgivit att de representerar något annat än ovannämnda intresse.

2 Ledamöternas kontakter med omgivande organisationer och intressegrupper – politiska och opolitiska

Föregående avsnitt har visat ledamöternas engagemang utanför länsbostadsnämnden och vilka intressen de anser att de företräder i nämnden. I det här avsnittet skall belysas i vilken omfattning ledamöterna informerar "sina" organisationer och intressegrupper om aktuella bostadspolitiska frågor eller kontaktas av organisationerna för rapportering, information eller rådgivning.

En ledamot har möjlighet att bevaka eller väcka en speciell fråga i länsbostadsnämnden på uppdrag av någon "intressent". Även denna del

av ledamöternas kontakter med organisationer och intressegrupper skall belysas i detta avsnitt. Likaså behandlas kontakter med enskilda länsinvånare.

2.1 *Diskussioner med organisationer och övriga intressegrupper kring aktuella bostadspolitiska frågor*

Det är rimligt att anta, att ledamöterna i första hand vänder sig med sin information till de grupper vars intressen de anser sig representera. Detta borde innebära, att ledamöterna i stor utsträckning vänder sig till kommunala förtroendemän och tjänstemän samt den egna partiorganisationen med sin information.

3/4 av ledamöterna uppger att de kontaktat kommunal förtroendeman för rapportering eller rådfrågning. 1/4 av ledamöterna har gjort detta vid fler än fem tillfällen. 2/3 av ledamöterna har kontaktat kommunal tjänsteman. 1/5 av ledamöterna har gjort detta vid fler än fem tillfällen. Det är alltså endast 1/4 av ledamöterna som aldrig kontaktat kommunal förtroendeman och 1/3 som aldrig kontaktat kommunal tjänsteman. I ungefär samma utsträckning som kontakterna med kommunal tjänsteman har ledamöterna kontaktat den egna partiorganisationen för rapportering eller rådfrågning. Ledamöterna uppger också att det är ungefär lika vanligt att de blir kontaktade av kommunal förtroendeman/tjänsteman och den egna partiorganisationen som att de själva tar kontakten.

Ledamöterna informerar föreningar, organisationer och företag inom länet i betydligt mindre omfattning än vad gäller kommuner och den egna partiorganisationen. Det är också något vanligare att organisationen eller företaget tar kontakten än att ledamoten gör det. Ca 1/5 av ledamöterna uppger att de blivit kontaktade av organisationer eller företag och ett något färre antal ledamöter uppger att de vid enstaka tillfällen själva tagit kontakten. Det är endast några få ledamöter, som uppger att de mera regelbundet har kontakt med föreningar, organisationer eller företag.

En stor andel (85 %) av förtroendemännen i länsstyrelsen uppgav att de hade kontakt med föreningar eller organisationer, som de var medlemmar av. Även om siffrorna inte är helt jämförbara med de från länsbostadsnämnderna tycks länsstyrelsens ledamöter i större omfattning än ledamöterna i länsbostadsnämnden ha kontakter med utomstående grupper.

2.2 *Ledamöternas roll vid kanalisering av krav från omgivningen*

Hur vanligt är det att ledamöterna kontaktas av olika grupper som ber att få en speciell fråga bevakad eller väckt i länsbostadsnämnden? Nära 1/3 av ledamöterna uppger att de vid enstaka tillfällen blivit ombedda av kommunal förtroendeman att bevaka eller väcka någon speciell fråga. Endast några få ledamöter har blivit ombedda att göra detta vid fler än fem tillfällen. Ungefär var femte ledamot har kontaktats av kommunal tjänsteman och nära var femte ledamot har kontaktats av den egna partiorganisationen för att bevaka eller väcka någon fråga. Föreningar, organisationer eller företag har vardera kontaktat ungefär 1/10 av ledamöterna. Endast undantagsvis har dessa kontakter skett oftare än fem gånger.

Det är ett betydande antal ledamöter som har kontakt med kommunala förtroendemän och tjänstemän. Vidare ombeds ledamöterna i stor utsträckning av dessa båda grupper att bevaka eller väcka en speciell fråga i nämnden. Detta får ses som ett uttryck för att kommunerna inom länet har stora möjligheter att kanalisera krav och få information via de enskilda ledamöterna.

Som jämförelse kan nämnas att 3/4 av förtroendemännen i länsstyrelsen uppgav, att de blivit kontaktade av kommunal förtroendeman eller tjänsteman med önskemål om att få någon fråga väckt eller bevakad i länsstyrelsen. Den större kontakten med länsstyrelsens förtroendemän får dock ses mot bakgrunden av länsstyrelsens betydligt vidare verksamhetsområde.

2.3 *Ledamöternas kontakter med enskilda länsinvånare*

Drygt 1/4 av ledamöterna uppger att de vid enstaka tillfällen blivit ombedda av enskilda personer att bevaka eller väcka en speciell fråga i länsbostadsnämnden. I några fall har detta skett vid ett flertal tillfällen.

Vad gäller *mera allmänna kontakter* (i bostadspolitiska frågor) har nära hälften av ledamöterna vid enstaka tillfällen kontaktats av enskilda personer och ytterligare 14 % vid ett flertal tillfällen. Det är inte lika vanligt att ledamöter själva tar kontakt med enskilda personer inom länet. 1/3 av ledamöterna uppger dock att de har gjort det. Endast några ledamöter uppger att de tagit kontakt vid ett flertal tillfällen.

En jämförelse med resultaten från länsstyrelseundersökningen visar att 3/4 av länsstyrelsens ledamöter hade kontaktats av enskilda personer, och att en nästan lika stor andel av ledamöterna själva initierat kontakter. Det antal kontakter som länsstyrelseledamöterna uppger är i allmänhet betydligt fler per ledamot än de som länsbostadsnämndernas ledamöter uppger.

3 Arbetet i länsbostadsnämnden

Ledamöternas inflytande på beslutsprocessen bestäms dels av nämndens faktiska handlingsramar, dels av hur ledamöterna utnyttjar de möjligheter till inflytande som de har. Det är därför väsentligt att studera hur ledamöterna upplever sin arbetssituation i nämnden. Hur bedöms värdet av förtroendemannarepresentationen? Har nämnden tillräcklig handlingsfrihet att ta initiativ i bostadspolitiska frågor? Vilken betydelse har länsbostadsnämnden för den enskilda kommunens bostadsförsörjning? Har ledamöterna möjligheter att tillfredsställande sätta sig in i de ärenden, som skall avgöras i nämnden? Förekommer det intressemotsättningar? Dessa och ytterligare några frågor, som behandlas nedan, är avsedda att belysa arbetet i länsbostadsnämnden.

3.1 *Värdet av lekmannarepresentation i länsbostadsnämnden*

Det har framförts flera motiv för förtroendemän i länsnämnderna. När det gäller länsbostadsnämnden har det bl. a. sagts, att förtroendemännen kan tillförsäkra nämnden person- och ortskännedom, bostadspolitisk fackkunskap

eller fylla en mer allmänt demokratisk roll.

Ledamöterna har ombetts att rangordna dessa motiv. Därvid visar det sig att drygt hälften av ledamöterna anser det förstnämnda motivet att tillförsäkra nämnden person- och ortskännedom – vara det viktigaste. 40 % anser viktigaste motivet vara att tillförsäkra medborgarna insyn och kontroll över den bostadspolitiska verksamheten. Endast 6 % av ledamöterna menar att den bostadspolitiska fackkunskapen är det viktigaste motivet för förtroendemän i länsbostadsnämnden.

Åtta av tio ledamöter anser att det i dag handläggs frågor i länsbostadsnämnderna där det är speciellt värdefullt att förtroendemännens synpunkter kommer till uttryck. Dessa frågor anges oftast vara värderingsfrågor av mark, bidrags- och besvärsärenden – i vissa fall gäller det också svar på remisser.

3.2 *Länsbostadsnämndens organisation och handlingsramar*

85 % av ledamöterna anser att länsbostadsnämndens styrelse även i framtiden bör vara organiserad på samma sätt som i dag. De som förordar en annan organisation anser ofta att ledamöterna borde utses på annat sätt. Man anser bl a att politiska majoritetsförhållanden i exempelvis landstinget bättre borde komma till uttryck.

Verksamheten i länsbostadsnämnden är reglerad bl a genom beslut av riksdag och regering. I mycket stor omfattning finns även föreskrifter och anvisningar som utfärdats av centrala myndigheter – framför allt bostadsstyrelsen. 1/3 av ledamöterna anser att länsbostadsnämnden inte har tillräckligt stor handlingsfrihet när det gäller att ta egna initiativ i bostadspolitiska frågor. Som orsak till detta anförs ofta de detaljerade föreskrifterna och anvisningarna. Övriga ledamöter anser handlingsfriheten tillräckligt stor, men påpekar även de i vissa fall, att de upplever verksamheten som starkt reglerad.

Endast 7 % av ledamöterna anser att det i dag finns frågor som avgörs i plenum, men som borde avgöras av nämndens tjänstemän. Dessa ledamöter anser att vissa besvärsärenden kan avgöras av tjänstemännen. Flera ledamöter uppger att en långtgående delegering av beslutanderätten till tjänstemännen har skett inom den nämnd de representerar.

Endast 6 % av ledamöterna anser att vissa frågor, som idag avgörs av tjänstemän, bör avgöras i plenum. I stort sett är ledamöterna nöjda med den uppdelning av beslutanderätten som gjorts mellan förtroendemannastyrelse och tjänstemän.

Som jämförelse kan nämnas att 1/4 av ledamöterna i den omorganiserade länsstyrelsen önskade ytterligare ärenden handlagda i styrelsen, utöver de som angavs i länsstyrelseinstruktionen, medan 8 % av ledamöterna önskade en mera långtgående delegering till tjänstemännen. Länsbostadsnämnden är en förhållandevis gammal organisation och handlägger frågor inom ett begränsat område. Länsstyrelsen får ses som en ung organisation med ett omfattande verksamhetsområde. En förklaring till skillnaderna i inställning mellan länsbostadsnämndens och länsstyrelsens ledamöter till vilka ärenden som skall avgöras i plenum kan vara att länsbostadsnämnderna under sin längre verksamhetsperiod funnit passande verksamhetsformer samt att de båda organisationerna har olika omfattande verksamhetsområden.

3.3 *Länsbostadsnämndens möjligheter att påverka bostadsförsörjningen*

Drygt 2/3 av ledamöterna karaktäriserar länsbostadsnämndens möjligheter att påverka de enskilda kommunernas bostadsförsörjning som mycket eller ganska stora, medan övriga ledamöter anser möjligheterna som ganska eller mycket små.

På frågan hur samordningen mellan den regionala bostadsplaneringen och övrig planeringsverksamhet på regional nivå fungerar i dag svarade 1/4 av ledamöterna, att den fungerar mycket bra och något fler än hälften, att den fungerar ganska bra. Övriga ledamöter anser att samordningen fungerar ganska dåligt eller mycket dåligt. Skillnaderna i uppfattning är stor mellan de olika länsbostadsnämnderna.

En majoritet av ledamöterna är nöjda med de möjligheter som nämnden har att påverka kommunernas bostadsförsörjning likaså med samordningen av de olika planeringsverksamheterna.

3.4 *Ledamöternas agerande och intressemotsättningar i styrelsen*

I avsnitt 2 behandlas ledamöternas kontakter med omgivande organisationer och enskilda länsinvånare. Det framkommer där att ledamöterna i viss utsträckning blir ombedda att bevaka eller väcka någon fråga i nämnden. Givetvis kan ledamöterna också på eget initiativ väcka frågor, antingen direkt eller via en tjänsteman. Drygt hälften av ledamöterna uppger att så har skett vid enstaka tillfällen och ytterligare några få ledamöter uppger att detta har skett oftare. Så gott som samtliga ledamöter uppger vidare att de mellan sammanträdena har haft kontakt med annan styrelseledamot och/eller tjänsteman, för att diskutera någon bostadspolitisk fråga av speciellt intresse.

Som jämförelse kan nämnas att ungefär samma andel av länsstyrelsens ledamöter är aktiva under och mellan sammanträdena, men att varje enskild länsstyrelseledamot i större omfattning än länsbostadsnämndernas ledamöter väcker eller bevakar speciella frågor eller mellan sammanträden tar kontakter med andra ledamöter.

Länsbostadsnämnden sammanträder som regel 11 gånger per år. 2/3 av ledamöterna förklarar att de använder 4–6 timmar per månad åt sitt uppdrag i länsbostadsnämnden (restid ej inräknad). Av de övriga använder den ena hälften mindre än 4 timmar per månad och den andra hälften mer än 6 timmar per månad.

Nio av tio ledamöter anser möjligheterna som mycket eller ganska goda att tillfredsställande sätta sig in i de ärenden, som skall avgöras i nämnden. De övriga anser sig ha ganska dåliga möjligheter till detta. 2/3 av länsstyrelsens ledamöter anser sig ha mycket goda eller ganska goda möjligheter att tillfredsställande sätta sig in i ärendena.

60 % av ledamöterna uppger att det förekommer intressemotsättningar mellan länsbostadsnämnden och de enskilda kommunerna i länet vad gäller bostadsförsörjningen. Flera av ledamöterna lämnar dock kommentaren att detta förhållande inte gäller i samma utsträckning idag som för några år sedan, när bostadskvoterna var knappa. Förutom otillräckliga bostadskvoter anges i några fall markvärdering och förhållandet mellan lägenheter i flerfamiljs- och småhus som anledning till intressemotsättningar. Det är svårt

att utifrån dessa svar få en uppfattning om intressemotsättningar i dag. Sannolikt är de väsentligt mindre än för några år sedan.

Knappt hälften av ledamöterna anser att partipolitiska meningsskiljaktigheter framkommer vid diskussioner i länsbostadsnämnden. Oftast kommer dessa meningsskiljaktigheter fram i samband med att nämnden skall svara på remisser. Anledningen anges då ofta vara att frågorna politiserats redan på riksplanet.

85 % av ledamöterna uppger att det vid enstaka tillfällen förekommer att styrelsens beslut i väsentlig grad avviker från det förslag till beslut, som föredragits inför styrelsen. Hälften av de övriga ledamöterna förklarar att det aldrig förekommer, medan den andra hälften säger att detta förekommer ganska ofta. Att besluten avviker från föredragandens förslag till beslut får ses som att ledamöterna är väl inlästa på ärendena och har alternativa förslag till beslut. Var femte styrelseledamot anger att det ganska ofta förekommer att styrelsens beslut i väsentlig grad avviker från föredragandens förslag till beslut.

4 Ledamöternas inställning till ändringar i uppgiftsfördelningen

Viktiga områden för länsbostadsnämndernas verksamhet är låne- och bidragsgivning till ny- eller ombyggnad av bostäder samt förvaltning av dessa lån. Vidare är länsbostadsnämnden första besvärsinstans för kommunala beslut om bostadsbidrag.

Det finns en rad författningar, som reglerar denna verksamhet. Mängden av författningar ger intrycket att verksamheten är ganska hårt reglerad av centrala organ. Det har redan konstaterats att denna uppfattning framförs av många ledamöter i enkätsvaren. 1/3 av ledamöterna anser att länsbostadsnämndens handlingsfrihet inte är tillräckligt stor och anser att orsaken till detta ofta är de detaljerade bestämmelser och anvisningar, som reglerar verksamheten.

Flera ledamöter uppger att de har mycket små möjligheter till egna initiativ i olika frågor. Handlingsramarna är små bl a beroende på detaljbestämmelser och många ärenden har rutinkaraktär.

Mot bakgrund av detta förhållande har det bedömts som intressant att kartlägga ledamöternas inställning till att föra över handläggningen av ärenden inom olika sakområden till andra organ på central, regional eller lokal nivå. Vidare har ledamöternas inställning till att länsbostadsnämnden övertar handläggningen av vissa frågor från andra organ undersökts. Intresset har därvid i första hand riktats mot beslutanderätten i låneärenden.

I samband med att länsbostadsnämnderna inrättades ålades kommunerna att vara förmedlingsorgan för låneansökningar mellan den sökande och länsbostadsnämnden. Oftast fullgör kommunstyrelsen denna uppgift. Vidare har kommunerna vissa kontrollerande uppgifter i samband med själva bostadsbyggandet. Detta innebär att flertalet ärenden, som avgörs i nämnden, tidigare har behandlats av det kommunala förmedlingsorganet.

Nio av tio ledamöter är eller har varit kommunala förtroendemän. De uppger också i stor utsträckning att de företräder kommunala intressen. Vidare är kom-

munala organ inblandade i handläggningen av många ärenden som avgörs i länsbostadsnämnden. Det har därför bedömts som intressant att undersöka inställningen till ett överförande av hela handläggningen till primärkommunerna vad gäller bostadslån, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag.

I det följande behandlas först överförandet av uppgifter i allmänhet till eller från länsbostadsnämnden och därefter frågan om att föra över låneärenden till primärkommunerna. Avslutningsvis studeras attityderna till ändringar i ansvarsfördelningen med en uppdelning av ledamöterna efter deras politiska färg, kommunala uppdrag, antal mandatperioder i länsbostadsnämnden m m.

4.1 *Överföring av uppgifter från länsbostadsnämnden till andra organ*

Ledamöterna tillfrågades om de anser att det för närvarande finns uppgifter, som länsbostadsnämnden handhar, men

a) där regering eller centralt ämbetsverk vore lämpligare huvudman
b) där länsstyrelse eller annat länsorgan vore lämpligare huvudman
c) där primärkommunerna vore lämpligare huvudmän.

Ingen av de tillfrågade anser att handhavandet av någon uppgift bör överföras till central nivå och endast 4 ledamöter anser att länsstyrelsen eller annat länsorgan vore lämpligare huvudman för någon uppgift. 1/6 av ledamöterna anser att primärkommunerna vore lämpligare huvudmän för vissa uppgifter. Av svaren framgår endast i några fall vilka uppgifter som bör överföras till primärkommunerna. De angivna uppgifterna gäller beslutanderätten i låne- och bidragsfrågor.

En betydande majoritet av ledamöterna anser således att den nuvarande uppdelningen av uppgifter mellan länsbostadsnämnden och övriga organ än den lämpligaste. I de fall ledamöterna anser att någon förändring bör ske, är det främst primärkommunerna, som bör överta handläggningen av vissa frågor.

4.2 *Överföring av uppgifter från andra organ till länsbostadsnämnden*

För att kartlägga inställningen till överföring av uppgifter från andra organ till länsbostadsnämnden har ledamöterna ombetts besvara en fråga i likhet med frågorna a–c ovan.

Fjorton ledamöter anser att det finns uppgifter, som bör överföras från central nivå till länsbostadsnämnden. Tre ledamöter anser att vissa uppgifter bör föras över från länsstyrelse till annat länsorgan. Dessa uppgifter gäller igångsättningstillstånd för bostadsbyggnadsprojekt utan statliga lån. Inte någon ledamot anser att uppgifter bör övertas från primärkommunerna.

4.3 *Överföring av handläggningen i låneärenden till primärkommunerna*

Förutom ovanstående frågor om ledamöternas inställning till ändring i uppgiftsfördelningen i allmänhet har ledamöterna ombetts besvara följande fråga:

Det har diskuterats att överföra hela handläggningen av beslutanderätten när det gäller bostadslån, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag till primärkommunerna. Anser ni att kommunerna bör överta länsbostadsnämndernas beslutanderätt i dessa ärenden?

	Ja	Nej
Bostadslån	( )	( )
Förbättringslån	( )	( )
Bostadsanpassningsbidrag	( )	( )

En mycket stor majoritet av ledamöterna anser att beslutanderätten för samtliga tre ärenden även framdeles skall ligga hos länsbostadsnämnden. Som skäl för detta anförs i de flesta fall den regionala överblick, som endast är möjlig hos ett regionalt organ. Likformighet i behandlingen av samma ärendetyp anförs också ofta som skäl för ett bibehållande av beslutanderätten hos länsbostadsnämnden. I några fall påpekas att kommunerna ofta är ägare till de företag, som söker lån. En del ledamöter anser att kommunerna i många fall har otillräckliga administrativa resurser för att klara hela handläggningen av ärendena. Det påpekas också att lånegivningen är en statlig verksamhet och därför skall handhas av ett statligt organ.

Det är endast en sjättedel av ledamöterna, som är positiv till att primärkommunerna övertar beslutanderätten i bostadslåneärenden. Endast en knapp fjärdedel av ledamöterna anser att förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag bör beslutas av primärkommunerna. Som skäl för överförande av beslutanderätten anförs att handläggningen skulle bli snabbare och enklare – dubbelarbete skulle undvikas. Det påpekas också i några fall att låne- och bidragsreglerna är så detaljerade och klara att en i stort sett likartad bedömning i de olika kommunerna är möjlig. Några ledamöter påpekar att primärkommunerna redan i dag har ett betydande inflytande över dessa ärenden.

Det är således något fler ledamöter, som är positiva till överförande av beslutanderätten i bostadsanpassningsbidrags- och förbättringslåneärenden än i bostadslåneärenden. I en del fall framhåller ledamöter att förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag i högre grad än bostadslån kräver kännedom om lokala förhållanden för att kunna avgöras på ett riktigt sätt. Detta kan till viss del förklara att det är färre ledamöter, som önskar en överföring av beslutanderätten i bostadslåneärenden än beträffande de övriga två ärendena.

Det är alltså överförandet av hela handläggningen av bostadslån, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag till primärkommunerna samt vissa andra förändringar, som angetts ovan, som ledamöterna har tagit ställning till i enkäten.

Normalt avgörs låneärenden av länsbostadsdirektören. Det är främst avslagna ansökningar som tas upp till avgörande i plenum. Flertalet av låneärendena är alltså inte föremål för bedömning av förtroendemännen.

5 Är olikheter i ledamöternas inställning till uppgiftsförändring beroende av deras bakgrund?

Antalet mandatperioder, som en ledamot tillhört nämnden varierar kraftigt. I det här avsnittet undersöker vi om ledamöternas inställning till ändringar i uppgiftsfördelningen har samband med deras partitillhörighet, erfarenhet av kommunala uppdrag och den tid de varit ledamöter i länsbostadsnämnden.

Endast i tre fall är ledamöterna i någon större omfattning positiva till förändringar i uppgiftsfördelningen. Det gäller uppgiftsöverföringar till länsbostadsnämnderna från central nivå, överföringar från länsbostadsnämnderna till primärkommunerna av beslutanderätten i låne- och bidragsärenden och till primärkommunerna av uppgifter i allmänhet. Framställningen i det följande koncentreras till dessa tre frågor.

Det förtjänar att påpekas att även om framställningen i fortsättningen koncentreras på de ledamöter, som är positiva till förändringar i ansvarsfördelningen, utgör denna grupp endast en minoritet av länsbostadsnämndernas förtroendemän.

5.1 *Partitillhörighet*

Det är rimligt att anta att företrädare för olika politiska partier har olika uppfattningar om vilka organ som skall handlägga en fråga, om beslutanderätten skall ligga centralt eller vara decentraliserad till något regionalt eller primärkommunalt organ. Vidare kan finnas skillnad i uppfattningarna, om det skall vara statliga organ eller kommunala organ, som skall handha en viss uppgift.

Ledamöter, klassade som icke partiengagerade, är genomgående negativa till en förändrad uppgiftsfördelning. Med något enstaka undantag är även ledamöter, som tillhör moderaterna, negativa till varje förändring i uppgiftsfördelningen. Folkpartisterna är i något större utsträckning än socialdemokraterna och centerpartisterna positiva till att föra över uppgifter till primärkommunerna. Centerpartisterna är i väsentligt större utsträckning än socialdemokraterna positiva till att länsbostadsnämnden övertar uppgifter från centrala organ. Folkpartisterna intar härvidlag en mellanställning.

För den tredelade fråga, som gäller överföringen av beslutanderätten i bostadslån, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag till primärkommunerna, visar svaren efter uppdelning på partifärg att folkpartisterna i större utsträckning än övriga ledamöter är positiva till att föra över handläggningen av bostadslån till primärkommunerna. För förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag finns inga direkta skillnader i inställning mellan centerpartister och folkpartister. Företrädare för dessa båda partier är dock i något större utsträckning än socialdemokrater positiva till att föra över beslutanderätten till primärkommunerna.

5.2 *Antalet mandatperioder i länsbostadsnämnden*

Det finns betydande skillnader bland ledamöterna vad gäller antalet mandatperioder som de suttit i länsbostadsnämnden. En knapp tredjedel av

ledamöterna har suttit endast en mandatperiod. Ytterligare en tredjedel har suttit 2–3 mandatperioder och den sista tredjedelen har suttit fyra eller fler perioder i länsbostadsnämnden.

I organisationslitteraturen beskrivs hur medlemskap i en organisation ofta leder till en allt starkare identifikation med organisationen ju längre medlemskapet varar. Medlemmar, som i hög grad identifierar sig med organisationen, är obenägna att acceptera förändringar. Detta innebär att ledamöter som suttit en kort tid i nämnden i större utsträckning än ledamöter med många mandatperioder bakom sig är positiva till en ändrad uppgiftsfördelning. Särskilt om denna förändring skulle innebära minskade befogenheter för länsbostadsnämnden. Som framgår av tabell 1 visar det sig att så också är fallet.

Tabell 2 visar ett något annorlunda resultat än tabell 1. Ledamöter, som suttit i nämnden 2–3 mandatperioder är till och med i något större utsträckning än de som suttit en mandatperiod positiva till att länsbostadsnämnderna övertar uppgifter från centrala organ.

Vi rör oss här med en något annorlunda situation än vad gäller tabell 1. Tabell 2 avser en överföring av uppgifter *till* länsbostadsnämnderna. Obenägenheten till förändring bland ledamöter med längre tid bakom sig i nämnden bör rimligtvis vara mindre när det gäller en förändring, som inte minskar organisationens verksamhetsområde. Kvar står också det förhållandet att ledamöter med fyra eller fler mandatperioder bakom sig i länsbostadsnämnden i större utsträckning är negativa till förändringar än ledamöter, som suttit kortare tid.

Tabell 1 Ledamöternas inställning till att föra över uppgifter till primärkommunerna efter uppdelning av den tid ledamöterna suttit i länsbostadsnämnden.

Inställning till uppgiftsöverföring	Antal mandatperioder					
	1		2–3		4 eller flera	
	%	(antal)	%	(antal)	%	(antal)
Positiv	42	(10)	10	(3)	3	(1)
Negativ	58	(14)	90	(26)	97	(31)
Summa	100	(24)	100	(29)	100	(32) N=85

Tabell 2 Inställningen till att föra över uppgifter från organ på central nivå till länsbostadsnämnden efter uppdelning av den tid ledamöterna suttit i länsbostadsnämnden.

Inställning till uppgiftsöverföring	Antal mandatperioder					
	1		2–3		4 eller flera	
	%	(antal)	%	(antal)	%	(antal)
Positiv	18	(4)	21	(6)	12	(4)
Negativ	82	(18)	79	(23)	88	(28)
Summa	100	(22)	100	(29)	100	(32) N=83

Är det då rimligt att det enbart är en stark identifikation med länsbostadsnämnden, som gör ledamöter med ett större antal mandatperioder obenägna till förändring i uppgiftsfördelningen? På detta stadium av projektet är det inte möjligt att göra en analys av orsakerna till ledamöternas inställning. Åldern, som har starkt samband med antalet mandatperioder i nämnden, kan ha viss betydelse. Olika erfarenheter från tidigare perioder, med en annan arbetsbelastning i länsbostadsnämnden, torde också betyda en del.

5.3 *Kommunstyrelseuppdrag*

Verksamheten i länsbostadsnämnden har stor anknytning till primärkommunal verksamhet. Kommunstyrelsen är vanligtvis förmedlingsorgan och deltar även på annat sätt i handläggningen av ärenden, som avgörs i länsbostadsnämnden. Av det föregående har framgått att ledamöterna anser sig i mycket stor utsträckning representera kommunala intressen. Vidare har nästan alla ledamöter primärkommunal erfarenhet av något slag.

Ledamöterna i länsbostadsnämnden har delats in i tre grupper. Den första gruppen är ledamöter som för närvarande har uppdrag i kommunstyrelse (KS). Den andra gruppen utgörs av ledamöter, som tidigare har haft sådant uppdrag. Tredje gruppen utgörs av övriga ledamöter, som aldrig haft uppdrag i kommunstyrelsen. I denna grupp ingår alltså även de som aldrig haft primärkommunalt uppdrag. Uppdrag i KS kan betraktas som engagemang i primärkommunal verksamhet i högre grad än övriga. Erfarenheterna från dessa uppdrag kan påverka ledamöternas inställning till att föra över uppgifter till kommunerna. I gruppen "övriga ledamöter" ingår de ledamöter, som aldrig haft primärkommunala uppdrag. Dessa ledamöter är genomgående negativa till uppgiftsöverföringar till primärkommunerna och endast i ett fall positiv till att uppgifter övertas från centrala organ.

Allmänt gäller att ledamöter som idag har kommunstyrelseuppdrag är positivare till förändringar än de övriga två grupperna, tabell 3–4. Det är endast beträffande överföring av uppgifter i allmänhet till primärkommunerna, som detta förhållande inte är särskilt markant, tabell 4 a.

Tabell 3 Inställning till att föra över uppgifter från organ på central nivå till länsbostadsnämnderna. Uppdelningen gjord efter ledamöternas uppdrag i kommunstyrelse.

Inställning till uppgiftsöverföring	Uppdrag i kommunstyrelse					
	För närvarande		Tidigare		Aldrig	
	%	(antal)	%	(antal)	%	(antal)
Positiv	23	(7)	14	(4)	13	(3)
Negativ	77	(24)	86	(25)	87	(20)
Summa	100	(31)	100	(29)	100	(23) N=83

Tabell 4 a–d Inställning till att föra över uppgift till primärkommun a) uppgifter i allmänhet, b) bostadslån, c) förbättringslån och d) bostadsanpassningsbidrag. Uppdelning av ledamöterna efter uppdrag i kommunstyrelse.

Tabell 4 a (uppgifter i allmänhet)

Inställning till uppgiftsöverföring	Uppdrag i kommunstyrelse						
	För närvarande		Tidigare		Aldrig		
	%	(antal)	%	(antal)	%	(antal)	
Positiv	19	(6)	13	(4)	17	(4)	
Negativ	81	(25)	87	(26)	83	(20)	
Summa	100	(31)	100	(30)	100	(24)	N=85

Tabell 4 b (bostadslån)

Inställning till uppgiftsöverföring	Uppdrag i kommunstyrelse						
	För närvarande		Tidigare		Aldrig		
	%	(antal)	%	(antal)	%	(antal)	
Positiv	23	(7)	10	(3)	8	(2)	
Negativ	77	(24)	90	(26)	92	(23)	
Summa	100	(31)	100	(29)	100	(25)	N=85

Tabell 4 c (förbättringslån)

Inställning till uppgiftsöverföring	Uppdrag i kommunstyrelse						
	För närvarande		Tidigare		Aldrig		
	%	(antal)	%	(antal)	%	(antal)	
Positiv	32	(10)	23	(7)	12	(3)	
Negativ	68	(21)	77	(23)	88	(22)	
Summa	100	(31)	100	(30)	100	(25)	N=86

Tabell 4 d (bostadsanpassningsbidrag)

Inställning till uppgiftsöverföring	Uppdrag i kommunstyrelse						
	För närvarande		Tidigare		Aldrig		
	%	(antal)	%	(antal)	%	(antal)	
Positiv	35	(11)	20	(6)	12	(3)	
Negativ	65	(20)	80	(24)	88	(22)	
Summa	100	(31)	100	(30)	100	(25)	N=86

Ledamöter, som tidigare har haft kommunstyrelseuppdrag, är positivare till förändring än gruppen med övriga ledamöter endast vad gäller överföring av handläggningen av förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag till primärkommunerna (tabell 4 c–d). Som synes är skillnaden i inställning markant mellan gruppen med ledamöter, som för närvarande har kommunstyrelseuppdrag och gruppen med ledamöter, som tidigare haft sådant uppdrag. Enda avvikelsen från detta gäller överföring av uppgifter i allmänhet till primärkommunerna.

Ledamöterna i båda grupperna har erfarenheter från arbete i kommunstyrelse. Den grupp, som tidigare har haft sådant uppdrag består dock i flera fall av äldre ledamöter, som har suttit ett större antal mandatperioder i länsbostadsnämnden. Detta kan vara en av förklaringarna till att de ledamöter, som för närvarande har kommunstyrelseuppdrag i större utsträckning är positiva till förändringar än de som tidigare har haft sådant uppdrag. Förmodligen har båda dessa faktorer betydelse för inställningen till uppgiftsöverföringar. Ett närmare studium av enkätsvaren visar att det främst är de ledamöter, som har kommunstyrelseuppdrag och som suttit en kort tid i länsbostadsnämnden, som är positiva till förändringar.

Ledamöter med erfarenheter från uppdrag i byggnadsnämnder, fastighetsnämnder, styrelser för kommunala bostadsstiftelser och landstingskommuner avviker inte från genomsnittet vad gäller inställningen till uppgiftsöverföringar.

6 Sammanfattning

Ledamöterna i länsbostadsnämnderna är i hög grad partipolitiskt engagerade. Det är främst primärkommunala uppdrag, som de förenar med uppdrag i länsbostadsnämnden. Även landstingspolitiker finns representerade i stor utsträckning. I väsentligt mindre utsträckning har ledamöterna styrelseuppdrag i övriga regionala organ.

Genomsnittsåldern bland ledamöterna är hög. Av ledamöterna är 3/4 födda år 1920 eller tidigare. Detta kan vara en av förklaringarna till att 1/3 av ledamöterna har haft, men i dag inte har, primärkommunala uppdrag.

Ledamöterna säger sig främst representera kommunala intressen i nämnden. Även partipolitiska intressen är företrädda i stor utsträckning. De kontakter ledamöterna har med sin omgivning är mindre frekventa än exempelvis de länsstyrelsens ledamöter har. Länsstyrelsen har emellertid ett väsentligt bredare verksamhetsfält än länsbostadsnämnden. Ledamöterna i länsbostadsnämnden har främst kontakter med kommunala förtroendemän och tjänstemän. I stor utsträckning har de också kontakter med enskilda länsinvånare.

Länsbostadsnämnderna har arbetat sedan år 1948. Under denna relativt långa tid tycks nämnderna ha funnit passande arbetsformer. Endast ett fåtal ledamöter är positiva till förändringar i arbetsformerna. Majoriteten av ledamöterna anser att de har goda möjligheter att tillfredsställande sätta sig in i de ärenden, som avgörs i nämnden. Flertalet anser att förtroendemannastyrelsen har ett värde vid avgörandet av vissa frågor. Man anser vidare att nämnden i framtiden skall vara organiserad på samma sätt som

i dag. En majoritet av ledamöterna upplever också att länsbostadsnämnden har stora möjligheter att påverka de enskilda kommunernas bostadsförsörjning.

När det gäller frågan om ändrad uppgiftsfördelning mellan länsbostadsnämnden och andra organ anser en betydande majoritet bland ledamöterna att någon förändring inte bör ske. En minoritet anser att det finns uppgifter, som i dag handhas av organ på central nivå men som bör övertas av länsbostadsnämnden. De anser också att primärkommunerna bör överta vissa uppgifter. Detta gäller såväl frågor i allmänhet som mera preciserat beslutanderätten i frågor om bostadslån, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag. Ledamöter som suttit en kort tid i nämnden och som för närvarande har uppdrag i kommunstyrelse är i större utsträckning än övriga positiva till sådana förändringar.

Statens offentliga utredningar 1976

Kronologisk förteckning

1. Arbetsmiljölag. A.
2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. A.
3. Rapport i psykosociala frågor. A.
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. A.
5. Säkerhetspolitik och totalförsvar. Fö.
6. Deltidsanställdas villkor. Ju.
7. Deltidsarbete 1974. Ju.
8. Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. K.
9. Sexuella övergrepp. Ju.
10. Skolans ekonomi. U.
11. Bostadsbeskattning II. Fi.
12. Företagens uppgiftslämnande. Fi.
13. Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. Fi.
14. Kårobligatorium? U.
15. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. Fö.
16. Folkhögskolan. U.
17. Skador i arbetet. A.
18. Lokala trafikföreskrifter m. m. K.
19. Den militära underrättelsetjänsten. Fö.
20. Kultur åt alla. S.
21. Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. K.
22. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
23. Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. Ju.
24. Internationellt patentsamarbete II. H.
25. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. H.
26. Bostadsverket. Samordning-decentralisering. B.

Statens offentliga utredningar 1976

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor. 1. Deltidsanställdas villkor. [6] 2. Deltidsarbete 1974. [7]
Sexuella övergrepp. [9]
Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. [23]

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och totalförsvar. [5]
Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. [15]
Den militära underrättelsetjänsten. [19]

Socialdepartementet

Kultur åt alla. [20]

Kommunikationsdepartementet

Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. [8]
Lokala trafikföreskrifter. [18]
Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. [21]

Finansdepartementet

Bostadsbeskattning II. [11]
Företagens uppgiftslämnande. [12]
Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. [13]
1975 års långtidsutredning. 1. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. [22]

Utbildningsdepartementet

Skolans ekonomi. [10]
Kårobligatorium? [14]
Folkhögskolan. [16]

Handelsdepartementet

Patentpolicykommittén. 1. Internationellt patentsamarbete II. [24]
2. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöutredningen. 1. Arbetsmiljölag. [1] 2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. [2] 3. Rapport i psykosociala frågor. [3]
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. [4]
Skador i arbetet. [17]

Bostadsdepartementet

Bostadsverket. Samordning-decentralisering. [26]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (NU) 1976

Kronologisk förteckning

1. Nordiske naturgasudredninger
2. Maktstrukturer och styrelseformer inom teatern
3. Adult Education
4. Nordisk samarbeide om energisparing i byggsektoren
5. Norden och fackpressen
6. ILO og kvinner i arbeidslivet
7. Aikuiskasvatus Pohjoismaissa

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02381-X
ISSN 0375-250X