

Regeringens proposition

1977/78: 93

om riktlinjer för ansvarsfördelning inom bostadsförsörjningen m. m.

beslutad den 23 februari 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

PER AHLMARK

BIRGIT FRIGGEBÖ

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas bl. a. ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom bostadssektorn, mellan central och regional statlig nivå och slutligen mellan bostadsstyrelsen, statens planverk och konsumentverket på bostadsområdet.

Byggadministrationsutredningens förslag att decentralisera beslutanderätten i flertalet låne- och bidragsfrågor från länsbostadsnämnderna till kommunerna avvisas. Även förslaget att flytta över låneförvaltningen från länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen till riksbanken och dess avdelningskontor avvisas. Mot bl. a. denna bakgrund bibehålls länsbostadsnämnderna som fristående sektorsorgan för bostadsfrågor.

Kommunernas ansvar för den lokala bostadsförsörjningen berörs. I fråga om kommunernas planering föreslås att nuvarande bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram ersätts med ett gemensamt planeringsunderlag med namnet bostadsförsörjningsprogram. Syftet är att markera den helhetssyn som bör prägla kommunernas insatser för bostadsförsörjningen. I propositionen föreslås också att detta program skall antas av kommunfullmäktige. Som ett stöd till kommunerna i deras planeringsarbete föreslås att bostadsstyrelsen skall medverka vid utvecklande av metoder för bostadssociala inventeringar.

I propositionen berörs också frågan om en översyn av låneförvaltningen inom bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna samt möjligheterna till förenklingar inom låne- och bidragssystemet.

Vissa förslag lämnas också som syftar till att underlätta övergång från hyresrätt till bostadsrätt, bl. a. upphävs markvillkoret i de fall kom-

mun har överlåtit mark till byggintressent under förutsättning att denne senare skall överlåta marken till en bostadsrättsförening.

Mot bakgrund av att byggadministrationsutredningens förslag om en sammanläggning av statens planverk och bostadsstyrelsen avvisas berörs gränsdragningen mellan de båda verken ingående samt samarbetsfrågor av skilda slag. Sambandet mellan normarbetet och skilda aktiviteter inom bostadsstyrelsen berörs också.

I propositionen redogörs för regeringens avsikt att decentralisera beslutanderätten inom den statliga organisationen i ett stort antal låne- och bidragsärenden. Som exempel kan nämnas att beslut om dispens från markvillkoret i saneringsområden dvs. det övervägande antalet dispensfall kommer att överföras till länsbostadsnämnderna. Vidare flyttas beslutanderätten i fråga om förhöjt låneunderlag och tillägglån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse från regeringen till bostadsstyrelsen. Beslutanderätten i fråga om bidrag till förbättring av boendemiljön, samt i fråga om eftergift m. m. av hyresförlustlån flyttas från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna.

I propositionen föreslås en ny inriktning av arbetet inom bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Syftet är att åstadkomma en mera aktiv och utåtriktad organisation där staten i ett tidigt skede i byggprocessen dvs. före beslut i låne- och bidragsfrågor skall bistå kommuner, byggherrar och konsumenter med råd, service och information. Förutom myndigheternas allmänna informationsansvar framhålls bl. a. verksamheter som mönsterplaner, stöd för experimentverksamhet och utvecklingsarbete, information om goda bostadsområden samt utvecklingsprojekt inom serviceområdet. Bostadsstyrelsen kommer också att ges i uppdrag att inkomma med ett förslag till enhetlig redovisning av olika bostadsalternativ s. k. BOFAKTA som sedan skall kunna övervägas som ett villkor för bostadslån.

I syfte att stödja styrelsen i dess nya roll kommer två råd att knytas till bostadsstyrelsen, dels ett råd för bostadssociala frågor, dels ett råd för belånings- och värderingsmetoder.

Som ett led i att stärka konsumentskyddet för köpare av eller bostadsrättshavare till småhus föreslås att ett belopp för garanti- och försäkringskostnader skall kunna ingå i låneunderlaget för det statliga bostadslånet. Villkor för detta tillägg är bl. a. betryggande ekonomisk garanti för att huset färdigställs samt ett 10-årigt försäkringsskydd för väsentliga fel och brister på byggnaden.

Vissa förändringar i ramsystemet föreslås också. Bl. a. överförs beslutanderätten i fråga om nybyggnadsramar från bostadsstyrelsen till regeringen. Bakgrunden till detta förslag är bl. a. behovet av att samordna de regionalpolitiska insatserna. I syfte att åstadkomma motsvarande samordning på regional nivå föreslås att den centrala fördelningen på storstadsområden upphör och att länsstyrelserna i fortsättningen där-

med skall fördela hela ramen på kommuner och storstadsområden. Beträffande Göteborgsregionen bibehålls tills vidare nuvarande ordning.

I propositionen betonas angelägenheten av att ramsystemet skall kunna ge uttryck för ett ekonomiskt mått på bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsen ges därför i uppdrag att belysa möjligheterna att kunna uttrycka ombyggnadsramarna och ramen för det privatfinansierade byggandet i ett mått som kan jämföras med den statligt belånade nyproduktionen. Vidare skall styrelsen överväga möjligheterna till utbytbarhet mellan ny- och ombyggnadsramarna centralt, regionalt och lokalt.

Vissa nya riktlinjer för beräkning av låneunderlag och pantvärde underställs riksdagen för godkännande. Dessa riktlinjer syftar till att möjliggöra utformning av bostäder som avviker från traditionellt utförande, att utjämna storlek och standard mellan småhus och flerfamiljshus, att begränsa ökningen av ytstorleken i den statsbelånade småhusproduktionen, att gynna byggande av hus som är lämpliga från energihushållningssynpunkt samt att gynna byggandet av mindre småhus. Vidare redovisas vissa ändringar i grunderna för att bestämma s. k. ortskoefficienter.

I propositionen anmäls slutligen att frågan om produktionskostnadsbelåning bör tas upp till prövning när reglerna om konkurrens i bostadsbyggandet har fått full effekt.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m.;**

utfärdad den

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m.¹

dels att 3 § skall ha nedan angivna lydelse

dels att i lagen skall införas en ny paragraf 6 § av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 §**

Kommun skall fortlöpande upprätta *bostadsbyggnadsprogram* i syfte att främja att bostadsbyggnandet inom kommunen förberedes och genomföres på ett ändamålsenligt sätt.

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

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

Bostadsförsörjningsprogram skall antagas av kommunfullmäktige.

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

6 §

Är fastighet ställd under tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen (1977: 792) och behövs medel ofördröjligen för sådan åtgärd för fastighetens skötsel som ej kan anstå utan risk för att bostadshyresgäst lider allvarligt men, får kommun på begäran av förvaltaren förskottera visst belopp.

Denna lag träder i kraft såvitt avser 6 § den 1 juli 1978 och såvitt avser 3 § den 1 januari 1979.

¹ Lagen omtryckt 1975: 131.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1975: 131.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-02-23

Närvarande: statsrådet Ahlmark, ordförande, och statsråden Bohman, Turesson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Friggebo

Proposition om riktlinjer för ansvarsfördelning inom bostadsförsörjningen m. m.

1 Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 oktober 1974 tillkallades en sakkunnig¹ med uppdrag att utreda den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik. Den sakkunnige antog sedermera namnet Byggadministrationsutredningen (B 1974: 04).

Till utredningen överlämnade Kungl. Maj:t den 20 december 1974 en motion (1974: 1921) angående utredningens arbete. Vidare överlämnade dåvarande chefen för bostadsdepartementet dels den 2 april 1975 en skrivelse från HSB:s riksförbund angående belåningsbestämmelserna för bostadsbyggandet, dels den 27 juni 1975 en promemoria angående förslag om förbättrad kontroll av småhusbyggen och en skrivelse i samma ämne från Svenska konsultföreningen och Föreningen Sveriges praktiserande arkitekter.

Utredningen avlämnade i juni 1976 betänkandet (SOU 1976: 26) Bostadsverket, Samordning — decentralisering. I betänkandet lades fram bl. a. förslag till en långtgående decentralisering av beslut om statliga lån och bidrag till bostadsbyggande, ökat kommunalt ekonomiskt ansvar för beviljade lån, överföring av låneförvaltningen till riksbanksorganisationen, inordnande av länsbostadsnämnderna i länsstyrelseorganisationen, sammanläggning av bostadsstyrelsen och statens planverk, ändringar i ramsystemet för bostadsbyggande, förbättrad kontroll och besiktning vid uppförande av småhus samt produktionskostnadsbelåning.

¹ Dåvarande statssekreteraren i bostadsdepartementet Göte Svenson.

Betänkandet har remissbehandlats. Samtliga kommuner har beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet.

Yttranden över utredningens förslag har efter remiss avgivits av socialstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, statistiska centralbyrån (SCB), riksrevisionsverket (RRV), nämnden för samhällsinformation, statens naturvårdsverk, näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och kartellnämnd (SPK), konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning, statens institut för byggnadsforskning, statens planverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), länsstyrelserna i samtliga län, låneunderlagsgruppen, 1968 års kapitalmarknadsutredning (Fi 1969: 59), utredningen rörande översyn av konkurrensbegränsningslagen (H 1974: 05), kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971: 08), bostadssociala delegationen (B 1975: 01), decentraliseringsutredningen (Kn 1975: 01), småhusköpkommittén (Ju 1975: 02), fullmäktige i riksbanken, Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svensk bostadsfinansiering aktiebolag (BOFAB), Sparbankernas inteckningsaktiebolag (SPINTAB), Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Post- och kreditbanken (PK-banken), Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), Arkitektförbundet, Fastighetsanställdas förbund, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska riksborgen, HSB:s riksförbund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Näringslivets byggnadsdelegation (NBD), Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Svenska Arkitekters Riksförbund, Sveriges villaägareförbund samt följande kommuner nämligen Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Nynäshamn, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö, Enköping, Håbo, Tierp, Uppsala, Älvkarleby, Östhammar, Eskilstuna, Flen, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund, Strängnäs, Vingåker, Boxholm, Finspång, Kinda, Linköping, Mjölby, Motala, Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik, Ydre, Åtvidaberg, Ödeshög, Aneby, Eksjö, Gislaved, Gnosjö, Jönköping, Nässjö, Sävsjö, Tranås, Vaggeryd, Vetlanda, Värnamo, Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö, Älmhult, Borgholm, Emmaboda, Hultsfred, Högsby, Kalmar, Mönsterås, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn, Torsås, Vimmerby, Västervik, Gotland, Karlshamn, Karlskrona, Olofström, Ronneby, Sölvesborg, Bromölla, Båstad, Hässleholm, Klippan, Kristianstad, Osby, Persatorp, Simrishamn, Tomelilla, Astorp, Ängelholm, Örkelljunga, Östra Göinge, Bara, Bjuv, Burlöv, Eslöv, Helsingborg, Höganäs, Hörby, Höör,

Kävlinge, Landskrona, Lomma, Lund, Malmö, Sjöbo, Skurup, Staffanstorp, Svalöv, Svedala, Trelleborg, Vellinge, Ystad, Falkenberg, Halmstad, Hylte, Kungsbacka, Laholm, Varberg, Göteborg, Härryda, Kungälv, Lysekil, Munkedal, Mölndal, Orust, Partille, Sotenäs, Stenungsund, Strömstad, Tanum, Tjörn, Uddevalla, Öckerö, Ale, Alingsås, Bengtsfors, Borås, Dals-Ed, Färgelanda, Herrljunga, Lerum, Lilla Edet, Mark, Mellerud, Svenljunga, Tranemo, Trollhättan, Ulricehamn, Vårgårda, Vänersborg, Amål, Falköping, Grästorp, Gullspång, Götene, Habo, Hjo, Karlsborg, Lidköping, Mariestad, Mullsjö, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholm, Töreboda, Vara, Arvika, Eda, Filipstad, Forshaga, Grums, Hagfors, Hammarö, Karlstad, Kil, Kristinehamn, Munkfors, Storfors, Sunne, Säffle, Torsby, Årjäng, Askersund, Degerfors, Hallsberg, Hällefors, Karlskoga, Kumla, Laxå, Lindesberg, Ljusnarsberg, Nora, Örebro, Arboga, Fagersta, Hallstahammar, Heby, Kungsör, Köping, Norberg, Sala, Skinnskatteberg, Surahammar, Västerås, Avesta, Borlänge, Falu, Gagnef, Hedemora, Leksand, Ludvika, Malung, Mora, Orsa, Rättvik, Smedjebacken, Säter, Vansbro, Älvdalen, Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Sandviken, Söderhamn, Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Ånge, Örnsköldsvik, Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund, Åre, Östersund, Lycksele, Nordmaling, Norsjö, Robertsfors, Skellefteå, Sorsele, Storuman, Umeå, Vilhelmina, Vindeln, Vännäs, Åsele, Arjeplog, Arvidsjaur, Boden, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Luleå, Pajala, Piteå, Älvsbyn, Övertorneå och Övertorneå.

Bostadsstyrelsen har bifogat yttranden från samtliga länsbostadsnämnder samt länsstyrelsen i Gotlands län som i detta län handlägger de ärenden som eljest ankommer på länsbostadsnämnd. Vissa länsstyrelser har bifogat yttranden från kommunala samarbetsorgan, riksbankens avdelningskontor samt vissa organisationer. Många kommuner har bifogat yttranden från kommunala nämnder och förvaltningar.

SACO/SR har i sitt yttrande hänvisat till yttranden från Arkitektförbundet samt SACO/SR-föreningarna vid bostadsstyrelsen och statens planverk. SAF har i sitt yttrande hänvisat till yttrandet från NBD medan SPINTAB hänvisat till yttrandet från Svenska sparbanksföreningen.

Vidare har yttrande inkommit från Sveriges trähusfabrikers riksförbund, fortifikationsförvaltningen, Göteborgsregionens kommunalförbund, statens stålbyggnadskommitté, statens vattenfallsverk, statens lantmåteriverk, statens vägverk, Skånes handelskammare, Industrins Kommitté för Byggbestämmelser och svetskommissionen.

*Boendedeutredningen*¹ tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndi-

¹ Riksdagsledamoten Per Bergman, ordförande, riksdagsledamoten Alvar Andersson, direktören Sten Källenius, direktören Gunnar Leo, direktören Olle Lindström, riksdagsledamoten Ivar Nordberg, länsrådet Maj-Britt Sandlund, förbundsordföranden Erik Svensson samt numera statsråden Bo Turesson och Ola Ullsten.

gande den 6 november 1970 för att utreda bostadsbyggandets omfattning och inriktning m. m.

*Bostadsfinansieringsutredningen*² tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 24 augusti 1972 för att göra en översyn av bostadsfinansieringen.

De båda utredningarna, som har haft ett nära samarbete, har gemensamt utarbetat ett slutbetänkande (SOU 1975: 51 och 52). Bostadsförsörjning och bostadsbidrag, vilket avlämnades i augusti 1975. Där behandlas bl. a. bostadsförsörjningen inför 1980-talet, ökat hyresgästinflytande och förbättrade bostadsbidrag. Delar av utredningarnas förslag har tidigare behandlats och föranlett förslag till riksdagen bl. a. frågan om förbättrade bostadsbidrag.

Yttranden över boendeutredningarnas betänkande har efter remiss avgetts av justitiekanslern, bostadsdomstolen, Svea hovrätt, domstolsverket, hyresnämnderna i Stockholm och Göteborg, datainspektionen, socialstyrelsen, statens handikappråd, riksförsäkringsverket (RFV), statskontoret, SCB, RRV, riksskatteverket (RSV), konjunkturinstitutet, skolöverstyrelsen, statens ungdomsråd, statens råd för samhällsforskning, centrala studiestödsnämnden, konsumentverket, AMS, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning, statens institut för byggnadsforskning, statens planverk, länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västerbottens och Norrbottens län, socialutredningen (S 1969: 29), barnmiljöutredningen (S 1973: 08), pensionärsundersökningen (S 1974: 06), kommunalekonomiska utredningen, 1972 års skatteutredning (Fi 1972: 02), bostadsociala delegationen, decentraliseringsutredningen, fullmäktige i riksbanken, Svenska kommunförbundet, Försäkringskasseförbundet, Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling, LO, TCO, SACO/SR, Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa, SBEF, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska riksbyggen, HSB:s riksförbund, Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för., NBD, Kommun-Data AB, Pensionärernas riksorganisation, Föreningen Sveriges kronofogdar, Sveriges villaägareförbund, Stockholms, Norrköpings, Jönköpings, Kristianstads, Malmö, Halmstads, Göteborgs, Ulricehamns, Örebro, Gävle, Sundsvalls, Skellefteå, Gällivare och Luleå kommuner.

Bostadsstyrelsen har bifogat yttranden från vissa länsbostadsnämnder. Vid länsstyrelsernas remissyttranden har fogats yttranden från kommuner och vissa länsorgan m. m.

Vissa kommuner har bifogat yttranden från kommunala nämnder och förvaltningar.

² Riksdagsledamoten Per Bergman, ordförande, riksdagsledamoten Birgitta Dahl, f. d. riksdagsledamoten Einar Henningsson, riksdagsledamöterna Kjell Mattsson och Ivar Nordberg, direktören Arne Näverfelt, förbundsordföranden Erik Svensson samt numera statsråden Bo Turesson och Ola Ullsten.

SAF och Svenska bankföreningen har hänvisat till remissyttrandet från NBD.

Vidare har yttranden inkommit från kriminalvårdsstyrelsen, MS-förbundet, Handikappförbundens centralkommitté, De handikappades riksförbund, Stockholms bostadsföreningars centralförening ek. för., Grupp 8 Stockholm, Ensamståendes intresseorganisation och Föreningen Familj och rätt.

I det följande behandlas byggadministrationsutredningens förslag med undantag för de delar som berör frågor om bostadsbidrag och ändrad uppgiftsfördelning inom plan- och byggnadsväsendet. Dessa senare frågor behandlas i det fortsatta arbetet med byggnadslagstiftningen. Med hänsyn härtill återges i det följande inte innehållet i byggadministrationsutredningens överväganden och remissyttrandena i denna del. Det finns emellertid ett påtagligt samband mellan flera förslag i denna proposition och frågor som rör plan- och byggnadsväsendet samt arbetet med en ny byggnadslagstiftning. I dessa frågor har samråd skett med chefen för bostadsdepartementet.

Byggadministrationsutredningens förslag har nära samband med vissa av boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas förslag. Det gäller de delar av utredningarnas förslag som avser kommunala åtgärder för bostadsförsörjningen. Dessa förslag kommer därför också att behandlas i detta sammanhang.

2 Nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun samt organisationen i fråga om bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsende

2.1 Bostadspolitik

Grunderna för nuvarande uppgiftsfördelning och organisation inom bostadspolitik samt plan- och byggnadsväsende fastlades i princip redan i mitten och slutet av 1940-talet. Ansvar för planering, produktionsinitiativ samt ett ändamålsenligt byggande och en ändamålsenlig förvaltning ligger således på kommunerna medan staten i huvudsak står för de finansiella insatser som behövs för att förverkliga de bostadspolitiska målen.

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. Ärligen sker en bedömning av det totala bostadsbyggandet inom landet med hänsyn till bl. a. samhällsekonomin. Genom ramar för den statliga långivningen m. m. regleras omfattningen av bostadsbyggandet.

Riksdagen beslutar också om de olika stödformerna när det gäller innehållet och villkoren.

Regeringen ansvarar jämte riksbanken för att kapital finns tillgängligt för bostadsbyggandets totala finansiering.

Sedan riksdagen bestämt bostadsbyggnadsprogram och ramar för den statliga långivningen beslutar regeringen om fördelning av låneramar och av tillståndsramar för det inte 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. Med undantag för ärenden angående bostadsbidrag och lån och bidrag enligt energisparförordningen, i vilka besvär inte kan anföras över bostadsstyrelsens beslut, fungerar regeringen som sista besvärsinstans i låne- och bidragsärenden. Regeringen beslutar vidare i ärenden om statligt stöd till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse samt om dispens från markvillkor. För vissa lånebeslut krävs särskilt medgivande av regeringen, exempelvis beslut om lån för ändrad lägenhetssammansättning. Regeringen beslutar också om förskott på hyresförlustlån och eftergift av sådana lån utöver vad som följer av huvudreglerna för eftergift.

Bostadsstyrelsen är det *centrala organet* för statens verksamhet i syfte att främja bostadsbyggande och bostadsförsörjning.

Enligt instruktionen för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna (1965: 669, omtryckt 1975: 1277, ändrad senast 1977: 915) 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.

Bostadsstyrelsen utfärdar på regeringens uppdrag tillämpningsföreskrifter till låne- och bidragsförfattningarna.

I fråga om statligt stöd till allmänna samlingslokaler samt bidrag till förbättring av boendemiljön är bostadsstyrelsen beslutande myndighet. Beslutanderätten har i dessa fall lagts på särskilda delegationer hos styrelsen, samlingslokaldelegationen resp. boendemiljödelegationen. I övrigt fattar styrelsen beslut om markförvärvslån samt eftergift av och räntebefrielse för hyresförlustlån enligt huvudreglerna. Vidare krävs särskilt medgivande av styrelsen för länsbostadsnämndernas beslut om lån till s. k. integrerade skollokaler.

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 samt lägestillägg, vilka fastställs av läns-

bostadsnämnderna. Styrelsen fastställer dessutom de orts- och värderingskoefficienter som skall tillämpas vid beräkningen av låneunderlag, pantvärde och godkända produktionskostnader. Tidskoefficienten, som bestämmer lånebeloppens anpassning till kostnadsvariationer i tiden, fastställs emellertid av regeringen.

Bostadsstyrelsen är besvärinstans när det gäller länsbostadsnämndernas beslut om lån och bidrag.

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 beslutar, med undantag för bostadsbidragen, i samtliga låne- och bidragsärenden där beslutanderätten inte tillkommer bostadsstyrelsen eller regeringen. Länsbostadsnämnderna beslutar vidare i huvudsak angående utbetalning och förvaltning av beviljade lån. Utbetalning och avisering samt bokföring sköts dock centralt.

De statliga organens beräkningar och bedömningar av bostadsbyggandets möjliga och lämpliga volym grundas på de kommunala bostadsbyggnadsprogram som kommunerna är skyldiga att upprätta. Ansvar för att program uppgörs och fastställs åvilar kommunen ensam. Länsbostadsnämnden granskar och bedömer bostadsbyggnadsprogrammen samt förbereder länsstyrelsernas beslut om fördelning på kommuner av ramar för nybyggnad.

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 statliga bostadsbidrag och statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. I övrigt har de att yttra sig över och till länsbostadsnämnden vidarebefordra låne- och bidragsansökningar. Den tekniska granskningen av bostadslåneärendena har fr. o. m. den 1 juli 1976 sammanförts med byggnadslovgranskningen och ligger således på kommunerna. Frågor om tillämpning av svensk standard prövas dock av länsbostadsnämnderna.

De centrala bestämmelserna om kommunernas befogenheter och skyldigheter i fråga om bostadsförsörjning finns i lagen (1947: 523 omtryckt 1975: 131) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m. i det följande kallad bostadsförsörjningslagen.

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.

Dessutom har kommun eller kommunalförbund rätt att besluta att anvisning eller förmedling av bostad genom kommunal bostadsförmedling skall ske under villkor att den bostadssökande medverkar till att bostad, som denne hyr eller innehar med bostadsrätt och som denne lämnar i samband med inflyttningen i den nya bostaden, överlåtes på bostadssökande som kommunen eller kommunalförbundet anvisar.

Kommunerna är i sin verksamhet på bostadsområdet i många avseenden bundna av lagar och andra författningar. Kommunerna är vidare beträffande allt bostadsbyggande beroende av den tilldelning ur låne- och tillståndsramar som de erhåller av statliga myndigheter.

Kommunerna är emellertid på det bostadspolitiska området obundna av statliga föreskrifter i vissa avseenden. Det gäller bl. a.

- utformningen av kommunens markpolitik,
- möjligheterna att ta initiativ i fråga om bostadsbyggandet, vilket kommer till uttryck bl. a. genom att mark i den omfattning som behövs planläggs och iordningställs för bostadsbyggande. Kommunen bestämmer vidare om
- fördelning av bostadsbyggandet inom kommunen geografiskt, på byggherrar (förvaltningsform) och på hustyper samt vilken bostadskostnadsmålsättning som bör gälla inom kommunen.

2.2 Plan- och byggnadsväsen

Riksdagen har ansvaret för den lagstiftning som reglerar plan- och byggnadsväsendet.

Regeringens viktigaste uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet är direktivgivning, fastställelseprövning och besvärprövning. Därtill kommer en inte oväsentlig initiativrätt. Befogenheten att fastställa planer ligger numera i huvudsak på länsstyrelsen. Endast sådana planer som är av större omfattning eller av större principiell betydelse underställs regeringen. Besvär över länsstyrelsens beslut rörande fastställelse av planer anförs hos regeringen. Regeringen prövar slutligen i enlighet med bestämmelser i byggnadslagen (136 a §) tillkomsten och lokaliseringen av viss industri.

Statens planverk är *centralt organ* för ärenden om plan- och byggnadsväsende. Den allmänna uppsikten över planläggningen och byggnadsväsendet inom landet ankommer på verket.

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 anvisningar för byggnadsväsendet. Enligt gällande bestämmelser har myndigheter inte rätt att utan regeringens medgivande ge föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i väsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar. Till följd härav måste huvudparten av planverkets föreskrifter, anvisningar och råd underställas regeringen. Planverket skall också verka för samordning mellan det egna verkets och andra myndigheters föreskrifter, råd och anvisningar som rör plan- eller byggnadsväsendet.

Planverket medverkar också i den fysiska riksplaneringen i skilda former. Bl. a. leder och samordnar verket sådana inventeringar och utredningar m. m. som uppdras åt länsstyrelserna i samarbete med kommunerna. Verket bedriver också utvecklings- 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.

Slutligen kan nämnas att besvär hos regeringen 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 är koncessionsansökningar enligt miljöskyddslagen, vilka planverket i vissa fall yttrar sig över.

På det *regionala* planet svarar länsstyrelsen för plan- och byggnadsväsendet. Arbetet ankommer i huvudsak på planenheten inom planeringsavdelningen. Enligt byggnadslagen skall länsstyrelsen öva tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet inom länet. I denna uppgift ingår fastställelseprövning och besvärsprövning. Av kommunerna antagna planer skall fastställas av statlig myndighet, vanligtvis länsstyrelsen, för att erhålla avsedd rättsverkan.

Länsstyrelsen följer ingående kommunernas planeringsarbete. Detta sker genom 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. Genom samrådet förmedlas och värderas resultatet av statens egna planeringsinsatser på central och regional nivå. Vid samrådet kontrolleras också att gällande bestämmelser följs i det kommunala planeringsarbetet.

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 ringa omfattning. Med några undantag finns inom länsstyrelserna inte någon byggnadsteknisk expertis.

Kommunerna spelar i dag en grundläggande roll inom plan- och byggnadsväsendet. Det s. k. planmonopolet är därvid 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 kommer till stånd vid en önskad tidpunkt.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun innebär således i princip att kommunen har rätt att säga nej till planläggning men inte att fastställa planer, eftersom fastställande av detaljplaner ankommer på länsstyrelsen. En viss begränsning i kommunernas rätt att säga nej till planläggning ligger dock i att staten i vissa fall kan framtvinga planläggning, något som har utnyttjats endast i ett fåtal fall.

På det lokala planet svarar i första hand byggnadsnämnden för frågor med anknytning till plan- och byggnadsväsende. Nämnden ombesörjer utredningar och lämnar förslag i fråga om planläggning, fastighetsbildning och byggnadsväsende. Vidare ansvarar nämnden för att erforderligt samråd med myndigheter som berörs av dess verksamhetsområde kommer till stånd. Nämnden har kontrollfunktion i fråga om efterlevnad av gällande bestämmelser samt en servicefunktion gentemot allmänheten.

En av byggnadsnämndens huvuduppgifter inom byggandet består i att pröva byggnadslovsansökningar. Till denna prövning hör att tillse att byggnadsföretag inte strider mot gällande bestämmelser. Byggnadsnämnden kan i viss utsträckning lämna dispens från gällande bestämmelser. Sådan dispensprövning sker i allmänhet i anslutning till byggnadslovsprövningen.

Nämnden är också skyldig att öva tillsyn över byggnadsarbete. I detta syfte skall nämnden göra erforderliga besiktningar.

3 Bygghälsöministrationsutredningen

3.1 Allmänna utgångspunkter för ansvarsfördelningen

Utredningen konstaterar inledningsvis att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma mål. Uppgiftsfördelningen dem emellan är inte orubblig utan måste kunna ändras i den mån samhällsutvecklingen påkallar detta.

Omfattningen av den offentliga verksamheten liksom dess innehåll och organisation bestäms av riksdagen. Inom den offentliga sektorn bestämmer staten ensam i vilken omfattning och under vilka förutsättningar som uppgifter får handhas av kommunerna, dvs. omfattningen av den kommunala kompetensen.

Frågan om staten skall handha en samhällsuppgift i egen regi eller om uppgiften skall läggas på kommunerna bör enligt utredningen i första hand bedömas från praktiska utgångspunkter. Därvid får antagna fördelar och nackdelar av centraliserad och decentraliserad förvaltning bli utslagsgivande. På samma förutsättningslösa sätt bör man 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. Angelägenheter som bäst ombesörjs genom lokal självstyrelse och kommunal förvaltningsorganisation är i första hand sådana som direkt har att göra med kommuninvånarnas inbördes förhållanden 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 enligt utredningen ett uttryck för behovet av bättre anpassning till lokala förhållanden, något som bäst kan åstadkommas genom att beslutsfattandet sker så nära dem som berörs av besluten som det är möjligt, dvs. genom att besluten decentraliseras.

Genom besluten om de kommunala indelningsreformerna har statsmakterna 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.

Utredningen konstaterar vidare att 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 kommunindelningsmarkering markerades starkt att ett ökat kommunalt ansvar skall vara en ledstjärna för den framtida utvecklingen.

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

Även om decentralisering således ofta medför påtagliga fördelar slår utredningen 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 landet en så långt möjligt lika standard är starka skäl för att centrala organ bör ha inflytande på åtskilliga verksamheter.

Den viktigaste utgångspunkten när det gäller att ta ställning till frågan på vilken nivå en viss typ av ärende bör avgöras är enligt utredningen 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. Man kan också göra gällande att ju mer särpräglade och lokalt betingande de enskilda valsituationerna 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.

Det är vanligt att som ett skäl för centralt beslutsfattande åberopa att man därigenom vill nå likformighet. Utredningen anser dock 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 central beslutsfattare att standardisera de överväganden som ligger till grund för besluten. Vid denna typ av beslut är det ofta möjligt att använda ADB-teknik.

Till utgångspunkt för utredningens överväganden i fråga om uppgiftsfördelningen mellan olika huvudmän och nivåer har utredningen tagit följande sex principer, av vilka de fem första stämmer överens med av länsberedningen i betänkandet (SOU 1974: 84) närmare formulerade principer.

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 samma huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

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

En utgångspunkt för utredningens överväganden har också varit att det numera föreligger ett minskat behov av statlig tillsyn och kontroll över kommunernas sätt att fullgöra sina uppgifter. Utredningen framhåller att regleringen av förhållandet mellan stat och kommun har utformats under en tid då den kommunala strukturen 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 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.

Mot denna bakgrund aktualiserar utredningen överväganden från delvis nya utgångspunkter i fråga om statens roll gentemot kommunerna. Den nya rollen för staten sammanfattar utredningen i begrepp som rådgivning, service, information. De administrativa resurserna och organisationen bör därför anpassas till detta.

Utredningen erinrar i detta sammanhang också om arbetet 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. Utredningen hänvisar i detta sammanhang också till länsberedningens uttalande 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.

3.2 Utredningens prövning av den bostadspolitiska organisationen mot principerna för uppgiftsfördelning mellan stat och kommun

Utredningen framhåller inledningsvis att statsmakterna genom sin lagstiftningsmakt har det yttersta ansvaret för medborgarnas trygghet, säkerhet samt välfärd och hänvisar i detta sammanhang till länsberedningens bedömning att det får anses vara ett riksintresse att garantera landets medborgare en viss minimistandard. Inom det bostadspolitiska verksamhetsområdet finns det påtagliga riksintressen som måste tillgodo-

ses genom ett statligt ansvarstagande, oavsett hur beslutsbefogenheten fördelas mellan stat och kommun i fråga om lån och bidrag för bostadsändamål.

Som exempel på områden där man enligt utredningen inte kan acceptera väsentligt olika nivåer i skilda delar av landet anger utredningen bl. a. funktions- och egenskapskrav när det gäller material- och konstruktioner, krav på hygien, energihushållning, bostadsstandard m. m.

F. n. bevakar staten de här åsyftade riksintressena genom centralt utfärdade föreskrifter, en uppgift som staten måste svara för även i framtiden. Utredningen stryker dock under att detta inte förutsätter att beslutsbefogenheten i låne- och bidragsärenden förbehålls statliga organ.

Utredningen framhåller också det statliga ansvaret för att bevaka riksintressen i fråga om resursanvändningen. 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 ort och en regions möjligheter att få del av den ekonomiska tillväxten. Syftet att främja en lämplig fördelning av de investeringsresurser som landet förfogar över och att åstadkomma en god hushållning med dessa resurser kan således ge staten anledning att också på annat sätt ingripa för att styra resursanvändningen.

Utredningen framhåller emellertid att föreskrifter som i detalj styr kommunernas handlande är motiverade endast i den mån de kan hänföras till ett riksintresse. Vid en kommunalisering av beslutsbefogenheter bör staten alltså undvika att genom detaljföreskrifter med annat syfte reglera den kommunala verksamheten. I annat fall finns det risk för 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.

Utredningen pekar också på statens möjligheter att påverka den kommunala verksamheten genom att utfärda råd och anvisningar. Vid en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut som utredningen senare förordar ökar behovet av rådgivning och service till kommunerna från statliga organ inom bostadspolitiken. Utredningen anser att statens möjligheter att påverka kommunala verksamheter genom rådgivning och information är goda och hänvisar till erfarenheterna från samrådsförandet enligt 14 § byggnadsstadgan (1959: 612, BS). Utredningen framhåller i detta sammanhang att erfarenheterna från utredningens kom-

munbesök pekar på 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 bredast möjliga erfarenhetsunderlag och på god kunskap om statens bostadspolitiska intentioner. Utredningen anger därför som 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. Utredningen styrker emellertid under 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 — enligt utredningen 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.

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. Utredningen framhåller att det är statens uppgift att genom lagstiftning och andra erforderliga åtgärder sörja för att dessa krav blir tillgodosedda.

Ett rimligt likformighetskrav är att statliga bostadslån och bidrag utgår med lika stora belopp där sökandens utgångspunkter och betingelser är identiska liksom att låne- och bidragsvillkor blir ensartat utformade för sådana fall. 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 utredningens mening är nuvarande lånebestämmelser i stort sett väl balanserade i detta avseende.

Utredningen anser att man inte har någon garanti för en likformig behandling vid ett centralt beslutsfattande. Den centralt placerade beslutsfattaren är 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 någon garanti för att hans tolkning av förutsättningarna i ärendet blir lika i två fall som är objektivt lika. Utredningen konstaterar också att principen om en likformig tolkning av be-

stämmelserna, redan genom 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.

Utredningen gör den bedömningen att en väsentligt ökad informations- och serviceverksamhet från staten till kommunerna bör kunna medverka till erforderlig likformighet i besluten vid en kommunalisering. En viss garanti för likformighet i besluten innebär också den överprövning som alltid måste kunna påkallas hos högre myndighet. Utredningen anser dessutom att det är viktigare att besluten anpassas till lokala förhållanden än att de blir helt likformiga mellan olika kommuner.

Bostadspolitik och fysisk planering spelar enligt utredningen 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.

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.

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.

Nuvarande kompetensfördelning inom bostadspolitiken kan enligt utredningen 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.

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. Utredningen konstaterar att det inte finns 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 so-

ciala organen i kommunen gör. Vid sådana bedömningar är det särskilt önskvärt att lokala synpunkter vägs in i besluten.

Utredningen har också funnit att länsbostadsnämndens ställningstaganden vanligen 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.

Utredningen anser att ärenden som rör statliga bostadslån, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag är närbesläktade. Besluten i dessa ärenden bör därför hållas samman i en organisation. Därigenom kan dubbelarbete undvikas. Utredningen har som en möjlig förändring av dagens arbetsfördelning övervägt en partiell kommunalisering av låne- och bidragsbeslut. En sådan ordning 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 man 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. Enligt utredningen finns det också risk för kompetens tvister 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 vidare att man därigenom skulle få kommuner med olika kompetens. En sådan ordning skulle innebära ett steg tillbaka i utvecklingen.

I dag är lån- och bidragsgivning organisatoriskt samordnad med låneförvaltning i länsbostadsnämnderna. Den samordning som i dag sker i dessa delar har påtagliga fördelar och den bidrar till god effektivitet i nämndernas arbete. Utredningen medger att en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut innebär vissa nackdelar eftersom denna organisatoriska samordning bryts men bedömer att fördelarna med en kommunalisering väl uppväger nackdelarna av att långivningen skiljs från låneförvaltningen. Utredningen anför i detta sammanhang att en kommunalisering av låne- och bidragsbesluten ger förbättrade möjligheter till samordning av bostadspolitiska frågor och frågor om plan- och byggnadsväsen.

Utredningen tar också upp frågan om förbättrat medborgarinflytande och anför att detta ofta kan 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 ansvarsutkrävande

det sker vid de allmänna valen. Detta utgör grunden för den representativa demokratin. I ett representativt system måste det emellertid dessutom 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.

3.3 Förutsättningar för en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut

3.3.1 Principiella förutsättningar

Utredningen konstaterar att en kommunalisering av beslutanderätten i flertalet låne- och bidragsärenden innebär att uppgifter av delvis ny innebörd läggs på kommunerna. Dessa uppgifter anses dock knyta an till kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen på ett naturligt sätt.

Till utredningen har bl. a. framförts att det från principiella utgångspunkter är felaktigt att kommunala organ vid kommunalisering av låne- och bidragsbeslut får fatta beslut om statliga medel. Utredningen anser emellertid att denna invändning inte bör tillmätas någon avgörande betydelse. Såväl stat som kommun representerar allmänintresset. Uppgiftsfördelningen och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun omprövas i takt med samhällsutvecklingen. Man kan inte heller generellt påstå att kommunala organ handskas mindre omsorgsfullt med allmänna medel än statliga organ. Utredningen ifrågasätter om man inte skulle kunna hävda motsatsen eftersom den politiska kontrollen är starkare över de kommunala organen än över de regionala statliga organen.

En överflyttning till kommunerna av de berörda uppgifterna innebär 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.

Inom flertalet 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 resp. författning och föremål för statlig tillsyn i olika former, t. ex.

underställning, besvär och uppgiftsskyldighet. Utredningen anger byggnadsnämnden som ett exempel på detta. Skyldighet att söka byggnadslov och, i förekommande fall, dispens föreligger inte bara för enskilda utan också för kommun, dock inte landstingskommun. 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. Utredningen medger visserligen att de uppgifter som kan komma att anförtros det kommunala låne- och bidragsorganet i flera avseenden skiljer sig 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 anser utredningen emellertid att skillnaderna är 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.

Utredningen har också övervägt om det behövs någon särskild revision och kontroll av hur kommunerna handlägger låne- och bidragsärenden. Man 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 utredningen 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 bidragen skall utgå enligt utredningens uppfattning 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 överordnade 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.

3.3.2 Kommunernas nuvarande befattning med låne- och bidragsärenden

Enligt vad utredningen inhämtat från kommunerna förekommer ett betydande *dubbelarbete* i kommuner och länsbostadsnämnder i den meningen att både kommuner och länsbostadsnämnder sysslar med gransk-

ning och beräkning.

Utredningen 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 undersökningen som utredningen genomfört i fem län bekräftar detta, åtminstone vad gäller gruppbyggda småhus. Man bör emellertid inte, menar utredningen, bortse från risken för att den prispress som länsbostadsnämnderna utövar kan få följder som inte är önskvärda. Utredningen anför som exempel dels att länsbostadsnämndernas ambitioner att pressa priser kan få negativa konsekvenser för standarden, dels att prispressen enligt vad som anförts av en del kommunala företrädare i vissa fall inte i första hand drabbat entreprenörerna utan kommunerna.

Utredningen anser också att det i framtiden rimligen bör bli mindre intressant att pressa priser genom att vid långivningen iakttä restriktivitet. 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 uppnås vid anbudstävlan. Det bör i sådant läge inte vara svårare för kommunerna än för staten att avgöra vilket anbud som är fördelaktigast.

För att få en översiktlig bild av de resurser kommunerna i dag har för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen har utredningen tillsammans med Svenska kommunförbundet genomfört en mindre enkätundersökning i 67 kommuner. Utredningen drar inga bestämda slutsatser av denna undersökning men konstaterar att kommunerna redan i dag lägger ned ett omfattande arbete på bl. a. bostadspolitiska uppgifter. Detta styrker den uppfattning kommunernas företrädare gett uttryck för vid utredningens kommunbesök, nämligen att kommunerna i dag är väl skickade att ta på sig ett väsentligt ökat ansvar för bostadspolitiska uppgifter.

3.4 Förslag till ny uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom bostadspolitiken

Kommunala uppgifter

Utredningen föreslår att beslutanderätten i följande ärenden förs över från länsbostadsnämnderna till kommunerna nämligen beslut om bostadslån, räntebidrag, vinterbidrag, förbättringslån, bostadsanpassningsbidrag, bidrag till energibesparande åtgärder i bostadshus samt beslut om tomträttslån.

Vid beslut i låne- och bidragsärenden skall kommunerna vara bundna av de ramar som ställs till deras förfogande.

Uppgifter för den statliga organisationen på regional nivå

Med utgångspunkt i utredningens senare förslag att länsbostadsnämnden inordnas som en särskild bostadsenhet i länsstyrelsen föreslås följande nya uppgifter, som nu ligger på bostadsstyrelsen, för det regionala organet nämligen beslut om markförvärvslån samt ersättning till kommun för förvaltningsförluster i kommunala eller allmännyttiga bostadsföretag enligt 33 § (1962: 537) bostadslånekungörelsen eller motsvarande äldre bestämmelser.

Från regeringen decentraliseras beslutanderätten i följande ärenden till länsstyrelserna nämligen beslut om förhöjt låneunderlag och tilläggs-lån för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, dock inte avsteg från huvudreglerna, beslut om lån till integrerade skollokaler, lån för ändrad lägenhetssammansättning, eftergifter av och räntebefrielser för hyresförlustlån, dock inte avsteg från huvudreglerna samt beslut om dispenser från markvillkoret.

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

Uppgifter för den centrala organisationen

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 samt beslut om ändring av tidskoefficienten.

Regeringens uppgifter

Mot bakgrund av den viktiga roll som bostadsbyggandet spelar för den regionala utvecklingen föreslår utredningen att beslut om fördelning på län av ramar för långivningen och ramen för tillstånd för inte statligt belånat bostadsbyggande skall 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.

3.5 Fördelning av ramar

Mot bakgrund av den viktiga roll som bostadsbyggandet spelar i samhällsekonomin konstaterar utredningen att betydelsen av statens ansvar för att bestämma fördelningen av bostadsbyggandet mellan olika kommuner blir större vid kommunalt ansvar för låne- och bidragsbesluten än i dag.

Enligt utredningen medför en utflyttning av besluten på kommunerna inte några större förändringar för ramfördelningen i fråga om *bostadslån till nybyggnadsföretag*. Vad gäller *fördelningen till stodstadsområden* föreslås dock vissa förändringar.

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. Utredningen anser därför 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 bör länsstyrelserna i storstadslänen fördela länets ram på kommuner och storstadsområden. Fördelningen mellan kommuner inom ett storstadsområde bör liksom hittills ankomma på kommunala samarbetsorgan.

Enligt utredningen finns särskilda problem i Göteborgsregionen, eftersom Stor-Göteborg består av kommuner från tre län. Uppgiften att fördela rammar till Stor-Göteborg bör tillkomma endast en av de tre berörda länsstyrelserna, lämpligen länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. I detta sammanhang erinrar utredningen om de förslag som lagts fram av Göteborgsutredningen. (Ds Kn 1974: 2).

En utflyttning av beslutanderätten i fråga om *bostadslån till ombyggnad och räntebärande förbättringslån* förutsätter en fördelning på kommuner av de rammar som fördelas till länen. Utredningen förutser att 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 inte kända för kommunerna så långt i förväg som nybyggnadsprojekt. Särskilt underlag för fördelningen måste krävas in från kommunerna.

För *räntefria förbättringslån* behövs enligt utredningen inte någon ram. F. n. finns en sådan men den utnyttjas inte fullt ut.

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

Utredningen har även studerat konsekvenserna av ett system med rammar i monetära termer (principrammar) i enlighet med förslag som tidigare lämnats av delegationen för bostadsfinansiering. (Ds In 1973: 14). Enligt utredningens bedömning kan en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut genomföras vid såväl i stort sett nu gällande ramsystem som vid ett i princip nytt system med penningrammar till kommunerna.

3.6 Besvär

Utredningens förslag innebär att besvär över kommunernas beslut i låne- och bidragsärenden skall avgöras inom den bostadspolitiska organisationen i förvaltningsrättslig ordning. Utöver den direkta konsekvensen av en kommunalisering — att en besvärshöjning tillkommer — innebär förslaget en begränsning av rätten att anföra besvär över det centrala verkets beslut. Begränsningen innebär att bostadsverket i princip blir sista besvärshöjning för beslut i låne- och bidragsärenden. Verket bör dock hänskjuta ärenden av större omfattning eller av större principiell betydelse till regeringen för avgörande. Inte heller motiverar kravet på rättsskydd någon ökning av kretsen besvärshöjning vid en kommunalisering.

Utredningen tar dock upp frågan om en ny *besvärsmöjlighet för anbudsgivare* som en konsekvens av förslaget om kommunalisering.

De förändringar som föreslås innebär att den nuvarande formen för överprövning av kommunens bedömning av lånesökandens upphandling inte kan bestå. Samtidigt anser utredningen det angeläget att bibehålla nuvarande möjligheter för en anbudsgivare att begära en sådan överprövning. Utredningen har därvid funnit att en överprövning i fortsättningen måste ske i form av besvär och föreslår därför att anbudsgivare ges besvärshöjning 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 besvärshöjning enligt de allmänna bestämmelserna om förvaltningsbesvär.

3.7 Ökat ekonomiskt ansvar för kommunerna

Länemyndigheterna 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 de bostäder och lokaler som låneansökningen avser. Regeln har generell tillämplighet. Länsbostadsnämnderna gör sådan prövning för alla typer av bostadslån med undantag av bostadslån för småhus som skall bebos av låntagaren. Den sistnämnda bedömningen gör kommunen.

F. n. 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 ett ekonomiskt ansvar för förlust på det statliga bostadslånet. Ansvar avser lånets hela löptid och uppgår till ett belopp som svarar mot 40 % av den del av låneskulden vid förlusttillfället, som avser det statliga bostadslånet med undantag för eventuell fördjupning.

Kommunernas ökade ansvar för bostadspolitiken med rätt att själva fatta beslut om bl. a. bostadslån bör enligt utredningens 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 anser utredningen nuvarande ansvar tillräckligt vidsträckt. För övriga bostadslån föreslår utredningen ett kommunalt ansvar för förlust på statslån med belopp som svarar mot 5 % av låneunderlaget för alla låntagarkategorier.

3.8 Överföring av förvaltningen av bostadslån m. m. till riksbanken

En förutsättning för att kommunerna lämpligen kan överta beslutanderätten i huvuddelen av låne- och bidragsärendena på det bostadspolitiska området är enligt utredningen att lån- och bidragsgivningen organisatoriskt kan skiljas från låneförvaltningen samt från utbetalning av beviljade bidrag.

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

Utredningen konstaterar att 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. Av rationella skäl kan låneförvaltningen därför inte lämpligen föras över till kommunerna. Låneförvaltningen innefattar i regel inte heller sådana beslut som kan sägas vara av större betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Gränsen mellan långivning och låneförvaltning bör enligt utredningens bedömning dras så att det definitiva lånebeslutet blir sista fasen i det lånebeviljande organets verksamhet. Efter en genomgång av olika åtgärder under förvaltningsskedet drar utredningen den slutsatsen 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 framför allt därför att kommunen för vissa lånetyper har ansvar för del av det statliga lånet och dessutom besitter den bästa lokal- och personkännedomen. Utredningen skiljer vidare mellan sådana bedömningar i förvaltningsskedet som är av bostadspolitisk karaktär och sådana som kan göras utifrån rent bankmässiga utgångspunk-

ter. De förstnämnda skall enligt utredningen helt ankomma på den bostadspolitiska organisationen, i första hand kommunen.

Vid de kontakter utredningen haft med företrädare för en av fullmäktige i riksbanken tillsatt utredning som har att se över organisationen för riksbankens avdelningskontor har dessa anfört att det finns starka skäl för att riksbankens avdelningskontor tillförs ytterligare arbetsuppgifter. Förvaltningen av bostadslån utgör en lämplig sådan uppgift. Med anledning av kontakterna med nämnda utredning har riksbanksfullmäktige i skrivelse till byggadministrationsutredningen anfört att riksbanken är beredd att överta bostadslåneförvaltningen utan ersättning samt att 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. 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 finnas på varje kontor. 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.

Utredningen 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. Prövningen visar enligt utredningen att alla tre lösningarna är möjliga att genomföra om man endast ser till frågan om låneförvaltningens organisation.

Frågan om låneförvaltningen lämpligen kan knytas till länsstyrelsen bör enligt utredningen avgöras utifrån bedömningen om en sådan anknytning är organisatorisk och funktionellt motiverad. Låneförvaltning har mycket ringa samband med länsstyrelsens övriga verksamhet. Utvecklingen går i riktning mot att renodla länsstyrelsens ställning som organ för den regionala samhällsplaneringen. Mot bl. a. denna bakgrund finner utredningen det olämpligt att föra in låneförvaltningen i länsstyrelsen.

Utredningens ställningstagande till alternativet att en fristående länsbostadsnämnd handhar förvaltningen görs bl. a. med utgångspunkt i förslaget om en kommunalisering av beslutanderätten i flertalet låne- och

bidragsärenden samt ett överförande av den del av länsbostadsnämndens verksamhet som har samband med samhällsplanering samt bostadspolitisk information till länsstyrelsen. Utredningens slutsats är att man inte bör ha kvar fristående länsbostadsnämnder med förtroendemannastyrelse endast för låneförvaltning i besvärärenden och det relativt ringa antal låneärenden som föreslås bli kvar på regional beslutsnivå.

Med utgångspunkt i de förutsättningar som följer av tidigare ställningstaganden anser utredningen att en överföring till riksbanksorganisationen är att föredra framför de andra alternativen. 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.

För kommun, allmänhet, byggherrar och byggnadsentreprenörer innebär det enligt utredningens uppfattning 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. Utredningen betonar emellertid att allmänheten i första hand skall vända sig till kommunen i frågor om lån och bidrag för bostadsändamål.

Gränsdragningen mellan långivning och låneförvaltning bör även gälla vid fullföljd av talan. Alla besvär över beslut i låneförvaltningsärenden skall således anföras i riksbanksorganisationen. I låneförvaltningsärenden som innefattar bostadspolitiska bedömningar skall riksbanken ha skyldighet att höra det centrala bostadspolitiska organet.

Riksbankens kontor behöver en betydande personalförstärkning för att handha den ökade låneförvaltningen. Utredningen förutsätter att huvuddelen av dem som i dag arbetar med låneförvaltning hos länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen fortsätter med dessa arbetsuppgifter inom riksbanken. Utredningen framhåller att detta är en av de viktigaste förutsättningarna för ett smidigt genomförande av förslaget.

3.9 Ny roll för den statliga organisationen

Med hänsyn till den översyn av byggnadslagstiftningen som pågår inom bostadsdepartementet har utredningen inte utarbetat detaljerade förslag till uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom plan- och byggnadsväsendet. Utredningen har emellertid utifrån sina egna utgångspunkter för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun ställt upp vissa riktlinjer som leder fram till konstaterandet att förslagen om att kommunerna skall få väsentligt ökat ansvar på det bostadspolitiska området liksom inom plan- och byggnadsväsendet ställer nya krav på den statliga organisationen.

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 enligt utredningens uppfattning 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 som vanligtvis sker.

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. 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 ställs allt oftare.

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

Utredningen framhåller också att informationen i boendefrågor inte bara är en uppgift för samhällsorgan. Bostadskooperationen, SABO, hyresgästföreningen, sparbankerna och andra kreditinstitut har också sådana uppgifter. Byggherrar och byggnadsentreprenörer bidrar genom marknadsföring av olika produkter på sitt sätt till informationen om boendet. Dessutom har de politiska partierna viktiga uppgifter när det gäller att informera allmänheten.

Enligt mångas bedömning kan folkrörelserna spela en betydligt aktivare roll när det gäller att sprida samhällsinformation. Utredningen stryker under det självklara i att folkrörelserna utformar och bearbetar informationsmaterial 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.

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 infor-

mation 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.

Utredningens syn på kommunen som det naturliga och nära kontaktorganet för allmänheten påverkar också utredningens syn på 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.

Med utgångspunkt i utredningens direktiv att den centrala bostadsmyndighetens verksamhet i ökad grad bör inriktas på åtgärder till stöd för bostadskonsumenter och beställare har utredningen pekat på några områden som den statliga bostadspolitiska organisationen bör lägga ökad vikt vid i framtiden.

Utredningen pekar också på *behovet av ökad konsumentupplysning om bostäder*. Konsumentupplysningen bör inriktas förutom på kostnader och kvalitet på värdet av en god bostad och en god boendemiljö, bl. a. som motvikt till den intensiva marknadsföringen av annan konsumtion. Utredningen framhåller också behovet av att stärka småhusköparens ställning genom information om exempelvis finansiering, upphandling och kontraktsfrågor.

En viktig uppgift för det centrala bostadspolitiska organet är vidare *att främja försöken att utveckla former för en vidgad boendedemokrati*. Utredningen anser i detta sammanhang att 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. Bestämmanderätten 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. Reformen till förmån för ökat inflytande från de boende får således ske inom de gränser som den kommunala planeringen drar upp.

När det gäller *informationen till kommuner och beställare* pekar utredningen på behovet att ta fram informationsmaterial som kommunerna kan använda när de informerar allmänheten. Detta är en viktig uppgift för de statliga organen. Den statliga organisationen bör vidare stödja kommunerna när det gäller att utforma program för anbudskonkurrens. Den statliga organisationen bör också kunna ge kommuner råd och information i samband med prövning av anbud. Utredningen tar också upp mönsterplanverksamheten och dokumentationen av bostadsområden som en viktig uppgift.

I fråga om *experiment- och utvecklingsverksamhet* inom bostadsområdet konstaterar utredningen att denna verksamhet hittills haft liten

omfattning. Utredningen anser att stimulans i form av experimentkvot inte är tillräcklig 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 därför mera aktivt än hittills verka för experimentverksamhet bland kommuner och beställare. Utredningen konstaterar också att experiment medför risktagande och ofta — i varje fall övergångsvis — högre kostnader än normalt och framhåller att staten i detta sammanhang kan behöva gå in med lån eller bidrag. Även statliga garantier för nytt lån sedan experimentet genomförts och för ändrad eller återställd konstruktion kan bli erforderliga. En möjlighet som bör prövas för att stimulera utvecklingsarbete är vidare att tillåta högre överkostnader vid experimentbyggen.

En annan viktig uppgift i framtiden är att *främja utvecklingsprojekt inom serviceområdet*. Det bör därför 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.

Utredningen betonar också vikten av pågående utvecklingsarbete inom bostadsverket när det gäller *metoderna för att bedöma och beräkna det framtida bostadsbehovet*.

En annan viktig uppgift för den statliga organisationen som utredningen framhåller är att främja och följa kommunernas arbete med *förnyelse av befintliga bostadsområden*.

Det bör ankomma på det centrala verket att ställa samman och analysera erfarenheterna från kommunernas verksamhet på detta område. 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.

Utredningen tar också upp frågan om *behovet av erfarenhetsåterföring* vid en kommunalisering, bl. a. därför att företrädare för länsbostadsnämnderna har uppgett att utflyttning av låne- och bidragsbesluten till kommunerna kan innebära att den regionala bostadspolitiska organisationen förlorar kontakten med konkreta projekt. Dessa anser att informationen till bl. a. kommunerna snart förlorar i betydelse. Vidare kommer prövningen av produktionskostnadens skälighet att försvåras eftersom varje kommun för sig inte har tillräckligt antal likvärdiga projekt att jämföra kostnader med.

I detta sammanhang konstaterar utredningen att handläggningen av ärenden i samband med beslut om statliga lån och bidrag förser länsbostadsnämnderna med värdefull kunskap och kontinuerlig erfarenhet av

skilda bostadsprojekt. Beslutsbefogenheten är emellertid enligt utredningens mening inte avgörande för att förvärva dessa kunskaper. Sättet att inhämta kunskaperna förändras emellertid vid kommunalisering av besluten. Förslaget att kommunalisera låne- och bidragsbeslut ställer därför krav på den regionala organisationen som innebär att den aktivt måste inhämta information från kommunerna.

Utredningen pekar också på den risk nuvarande organisation innebär till följd av att samma organ har till uppgift att bereda och besluta i alla ärenden och dessutom svara för att de erfarenheter man därvid förvärvade 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.

Besvärshandläggningen blir enligt utredningen en källa för erfarenhetsåterföring för de regionala organen. 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. Förslaget om ökat kommunalt ansvar inom bl. a. bostadspolitiken ställer krav på ökad service och information från statens sida. Stöd till kommunerna är naturligtvis också en källa till erfarenhetssuppletering 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 erfarenheterna mellan kommunerna, dels fungera som ett forum i vilket den statliga organisationen kan sprida erfarenheter samt inhämta och direkt ta del av kommunernas erfarenheter.

3.10 Samband mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen

Till utgångspunkt för sitt förslag om en ny statlig organisation för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen har utredningen tagit bl. a. sin analys av sambanden mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen.

3.10.1 Styrning av bostadens och bostadsmiljöns kvalitet

Utredningen framhåller att föreskrifter, råd och anvisningar som gäller bostaden och bostadsmiljön utarbetas av såväl statens planverk som bostadsstyrelsen.

I bostadsstyrelsens uppgifter ingår att beskriva kvalitetskriterier och kvalitetskrav för bostaden och bostadsmiljön. Utredningen konstaterar

att dessa uppgifter har mycket nära samband med det arbete med byggnadstekniska föreskrifter som bedrivs inom planverket.

Utredningen anser också att normer som skall styra byggnadsverksamhetens inriktning bör utfärdas av så få myndigheter som möjligt och att 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 har den särskilda bostadstekniska granskningen i bostadslåneärenden upphört. Den har ersatts av byggnadsnämndens granskning vid prövning av ansökningar om byggnadslov.

De styrmedel som staten förfogar över för att höja eller upprätthålla kvaliteten på bostäder och bostadsmiljö är inte begränsade till normverksamhet konstaterar utredningen. Exempel på andra styrmedel är redovisningskrav, mönsterplaner, mallar för Bofakta, upphandlingsprogram, utvärdering av experimentverksamhet och information om bostadsbyggandet. Utredningen framhåller att boendekvalitet inte enbart avser lägenheternas planlösning 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. För att bästa möjliga helhetsresultat utifrån avvägningar mellan privata och kollektiva utrymmen och utrustningsdetaljer 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 boende skapas bl. a. i kommunernas fysiska planering och i deras arbete med bostadsbyggnadsprogram. De kvalitetskrav som staten anser böra gälla för boende bör så långt möjligt vara samordnande. 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. Det är också viktigt att råd och anvisningar för bostäder och bostadsmiljön kan grundas på kunskaper om kostnadskonsekvenserna. Därigenom är det möjligt att bedöma vad som är genomförbart med tillgängliga resurser och med hänsyn till de boendes villighet och förmåga att betala hyran. Råd och anvisningar för bostadsmiljön bör enligt utredningen vidare utformas i nära samband med råd och anvisningar för fysisk planering för att i möjlig mån garantera att de eftersträlvade 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 plane-

ringen får på de ekonomiska förutsättningarna för att genomföra ett projekt.

3.10.2 Fysisk planering och bostadsbyggnadsprogram

Utredningen betraktar de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen som en länk i den kommunala planeringen mellan översiktlig fysisk planering och detaljplanering. De har dessutom samband med annan kommunal investerings- och verksamhetsplanering. 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. Sambandet gäller även i fråga om de kommunala bostadssaneringsprogrammen.

Vid upprättande av bostadsbyggnadsprogrammen tas hänsyn till marktillgång, planberedskap, fastighetsbildning, planering och byggande av gator samt vatten- och avloppsledningar. Programmen grundas vidare på översiktliga planer på lägre nivå, områdes- eller dispositionsplaner. I vissa avseenden ger programmen 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 enligt utredningen 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.

I den plan för genomförandet som finns i bostadsbyggnadsprogrammen ingår således många olika moment som är beroende av varandra. Det gäller 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. Förslag om 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.

3.10.3. Kommunal markförvärvspolitik och fysisk planering

Kommunernas markförvärvspolitik, som enligt utredningen 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 man i arbetet med att utfärda råd och anvisningar för planläggning beaktar kostnaderna för att genomföra planerna.

Utredningen styrker också under angelägenheten av att kommunerna upprättar planer för markförvärven. Kommunernas planering för markförvärv bör vara förankrad inte bara i bostadsbyggnadsprogrammen utan också i den översiktliga planeringen. Statliga organ bör emellertid informera kommunerna om markpolitiska frågor och även biträda med råd och anvisningar i dessa frågor.

3.10.4 Behov av samordning på regional nivå

Enligt utredningen är de samband mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsende som framkommit vid utredningens analys beträffande den centrala nivån giltiga även för den kommunala och regionala nivån. I kommunerna tillämpas föreskrifter, råd och anvisningar i konkreta situationer. På regional nivå provas bl. a. om kommunernas åtgärder står i överensstämmelse med statsmakternas intentioner såsom de uttrycks i föreskrifter, råd och anvisningar. De regionala organen bör i framtiden 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.

Enligt vad företrädare för länsstyrelserna framfört till utredningen finns behov av ytterligare samordning — utöver de samordnande uppgifter inom den regionala samhällsplaneringen som lades på länsstyrelserna genom 1971 års länsförvaltningsreform — på regional nivå av frågor som rör bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen.

Utredningen konstaterar att de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen har nära samband med besluten om fördelning av ramar för bostadsbyggandet på kommuner eftersom programmen utgör underlag vid

ramfördelningen. Ansvar för att ställa samman och bedöma bostadsbyggnadsprogrammen samt uppgiften att ge råd och service till kommunerna i deras programarbete åvilar länsbostadsnämnderna. Länsstyrelserna yttrar sig över programmen men den slutliga bedömningen av dessa ankommer på länsbostadsnämnderna. Beredningen av bostadsbyggnadsprogrammen sker emellertid till viss del inom länsstyrelsen varvid särskilt regionalekonomiska enheten och planenheten är engagerade. Genom detta samarbete får länsstyrelsen och dess planenhet en god uppfattning om behovet av fysisk planering inom kommunerna. Också när det gäller bostadssaneringsprogrammen är kopplingen till planenheten stark. Genom dessa program har länsarkitekten möjlighet att på ett tidigt stadium få del av kommunernas synpunkter på strukturfrågor, trafikmiljöer etc. inom centrala tätorter.

Utredningen pekar också på betydelsefulla beröringspunkter mellan fysisk planering och bostadspolitik i samband med lokalisering av nya bostadsområden. 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 bevarandebestånd och krav på god trafikföring. Av samma skäl som det krävs en nära samordning av dessa frågor i kommunerna finns det, menar utredningen, behov av samlad bedömning och rådgivning från regional nivå. Länsstyrelsens planeringsavdelning är det naturliga organet för denna samordning anser utredningen.

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. 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.

I detta sammanhang betonar utredningen särskilt att det är viktigt att olika statliga organ samordnar information och rådgivning till kommunerna. En 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 läns-

organens sida och en enhetlig syn på grundläggande plan- och bostadspolitiska frågor ger också ökad tyngd åt de statliga synpunkterna.

3.10.5 Kontaktmönstret inom nuvarande organisation

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 utredningens uppdrag genomfört en kontaktundersökning vid bostadsstyrelsen, statens planverk, länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter. Enligt statskontoret visar kontaktmönstret att de vertikala sambanden förefaller väl utbyggda medan de horisontella mellan bostadsstyrelsen och statens planverk resp. länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter är i det närmaste obefintliga. Statskontorets slutsatser med anledning av undersökningen är att åtgärder bör vidtas i syfte att stärka de horisontella kontakterna mellan dels bostadsstyrelsen och statens planverk och dels länsbostadsnämnderna och länsstyrelsernas planenheter.

3.11 Förslag till ny organisation

Utredningen har sammanfattat sina förslag i fyra punkter.

- Förändringar i beslutsnivåer
- Låneförvaltningen skils från långivningen
- En ny roll för staten i förhållande till kommunerna
- Ökad samordning mellan bostadspolitisk verksamhet och plan- och byggnadsväsen.

Ytterligare en faktor som har påverkat utredningens bedömning av den framtida organisationen är kontaktmönstret inom och mellan de berörda organisationerna. I de fall det finns nära samband mellan olika verksamheter bör detta, menar utredningen, återspeglas i kontakter mellan tjänstemän som arbetar med resp. verksamhet. Om sådana kontakter inte förekommer eller om de är mycket sparsamma bör organisatoriska förändringar genomföras för att skapa förutsättningar för ett närmare samarbete.

Utredningen anser att behovet av samordning mellan bostadspolitisk verksamhet, fysisk planering och byggnadsväsen bäst tillgodoses om dessa verksamheter handläggs inom samma organisatoriska enhet, dvs. inom ett verk som bildas genom en sammanslagning av bostadsstyrelsen och statens planverk. Utredningens analys av eventuella nackdelar med en sammanslagning utmynnar i bedömningen att sådana nackdelar knappast existerar och att de under alla omständigheter klart vägs upp av fördelarna med en sammanslagning. Bland de problem som berörts men tillmätts mindre betydelse kan nämnas det sammanlagda verkets storlek, ca 300 personer, en ny beslutsnivå som följer av att en avdel-

ningsorganisation bör införas i ett sammanslaget verk och flera departementala huvudmän.

3.11.1 Central organisation

Utredningen föreslår att det nya verket kallas Statens bostadsverk. Verket bör bestå av tre fackenheter — huvudenheterna för bostadsförsörjningsfrågor, markfrågor och byggnadsfrågor — samt en service- och stödenhet, benämnd huvudenheten för administrativa frågor.

För att uppnå god integration har utredningen i samma organisatoriska enheter fört samman sådana uppgifter som finns i de båda verken och som har nära samband med varandra. 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.

Vidare bör kvalitetskriterier för bostaden och dess närmiljö utformas i ett sammanhang. Det utredningsarbete som delar av planverkets stadsbyrå utför och som resulterar i råd och anvisningar för närmiljön samordnas därför 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.

Slutligen samordnas de markpolitiska frågorna hos bostadsstyrelsen och planverket inom huvudenheten för markfrågor. Det innebär att den del av tomtsektionen på bostadsstyrelsens värderingsbyrå som inte arbetar med belåningsystemet förs över till huvudenheten för markfrågor.

Den organisatoriska samordningen kompletteras av fyra samordningsmekanismer: verksledningen, sekretariatet för planering och utveckling, projektgrupper samt informationsenheten.

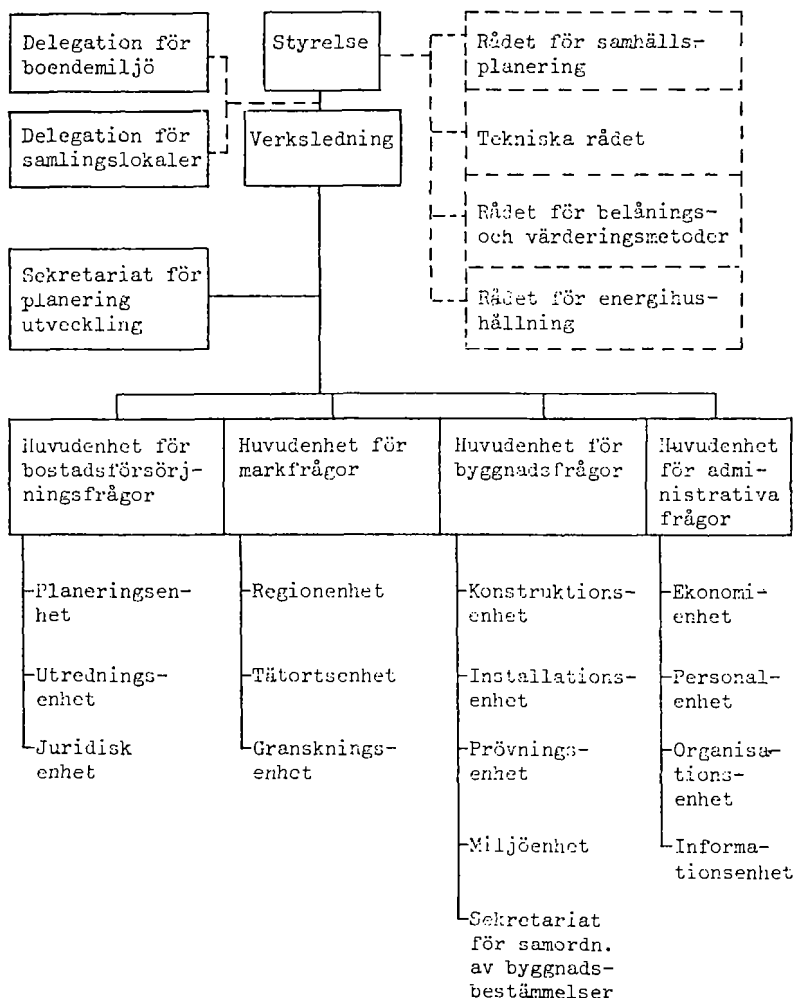
Följande figur visar utredningens förslag till organisation av det nya bostadsverket.

Bostadsverket bör enligt utredningen ledas av en styrelse med åtta ledamöter förutom ordföranden som bör vara verkets generaldirektör.

Till verksledningens förfogande bör finnas ett särskilt sekretariat för planering och utveckling. Till bostadsverket knyts två delegationer — delegationen för boendemiljö och delegationen för samlingslokaler. Fyra råd bör vara knutna till bostadsverket — rådet för samhällsplanering, tekniska rådet, rådet för belånings- och värderingsmetoder samt rådet för energihushållning. I administrativt avseende bör VA-nämnden sortera under bostadsverket.

I det följande beskrivs utredningens mera detaljerade förslag till central organisation samt de olika enheternas arbetsuppgifter.

Sekretariatet för planering och utveckling som lyder direkt under



verksledningen bör bl. a. ha till uppgift att utarbета 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.

Sekretariatet för planering och utveckling skall också samordna verkets internationella kontakter. I övrigt bör de internationella kontakterna i huvudsak ske på de olika fackenheterna. Sekretariatet skall vidare svara för sekretariatsuppgifter för verksstyrelsen och de råd och beslutsorgan i vilka verkschefen är ordförande.

I fråga om de delegationer som knyts till verket, boendemiljödelegationen och samlingslokaldelegationen, föreslås inga förändringar. Inte heller råden för samhällsplanering, energihushållning och tekniska rådet bör undergå några förändringar. Rådet för belånings- och värderingsme-

toder föreslås bli ett nyinrättat organ som bildas genom att den inom bostadsdepartementet verksamma låneunderlagsgruppen och bostadsstyrelsens samrådsgrupp för belånings- och värderingsmetoder förs samman och knyts till bostadsverket.

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 förslag 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 skall i stort sett ha samma uppgifter som nuvarande planeringsbyrån hos bostadsstyrelsen. Utredningsenheten har enligt förslaget uppgifter som innefattar både utredning och metodutveckling. Metodutveckling som rör belånings- och värderingsmetoder förs samman med 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, bedömer utredningen, lättare en god avvägning mellan de olika styrinstrumenten. På bostadsstyrelsen har i dag både tekniska byrån och den till värderingsbyrån knutna konsulentverksamheten uppgifter av denna karaktär. Utredningen föreslår att dessa uppgifter samlas under utredningsenheten. De regionalt placerade konsulenterna förs över till den centrala organisationen. 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. Juridiska enheten motsvaras i stor utsträckning av låne- och bidragsbyråns nuvarande verksamhet och de uppgifter som i dag ligger på kanslibyråns allmänna sektion, dvs. handläggning av besvärssärenden och utarbetande av tillämpningsföreskrifter till låne- och bidragsförfattningarna.

Förslaget att föra över de låneförvaltande uppgifterna till riksbanksorganisationen medför att de uppgifter som i dag handläggs av låne- och bidragsbyråns ombudsmannasektion överförs på centrala riksbanksorganisationen.

Huvudenheten för markfrågor bör ha till uppgift att utarbeta metoder och utveckla former för den fysiska planeringen på riks-, region- och kommunnivå samt på detaljplanenivå. Huvudenheten bör också ha 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 enligt förslaget organiseras på tre enheter — regionenheten, tätortsenheten och granskningsenheten. Även i fråga om denna huvudenhet har utredningen så långt möjligt skilt mellan löpande arbete och metod- och utvecklingsarbete. Det löpande granskningsarbetet åligger sålunda granskningsenheten medan utformnings- och metodutvecklingsarbetet utförs på region- och tätortsenheterna.

Huvudenheten för byggnadsfrågor bör ha 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 bör också ankomma på huvudenheten att handlägga ärenden som rör konstruktion och produktion av byggnader och byggnadsdelar, utfärda typgodkännande samt att verka för samordning av byggbestämmelserna.

Utredningen föreslår att verksamheten inom denna huvudenhet organiseras på fyra enheter och ett sekretariat. Även på denna huvudenhet skiljs utrednings- och utvecklingsarbetet och det löpande arbetet. De förra uppgifterna knyts till konstruktions-, installations- och miljöenheterna och de senare till prövningsenheterna. Ett service- och samordningsorgan — sekretariatet för samordning av byggnadsbestämmelser — bör också knytas till huvudenheten för byggnadsfrågor. Sekretariatet skall ha samordnings- och serviceuppgifter i relation till de tre utvecklingsenheterna samt svara för samordning av föreskrifter, råd och anvisningar som rör byggandet och som i dag utfärdas av andra myndigheter. Vidare bör sekretariatet svara för att informationen i dessa frågor når berörda mottagargrupper och medverka i nordiskt och övrigt internationellt arbete. Det gäller främst byggnormverksamhet och standardisering.

Inom huvudenheten för administrativa frågor föreslås fyra enheter — ekonomienheten, personalenheten, organisa-

tionsenheten 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 föreslås 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 enligt utredningen 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 personalutvecklingsområde knyts till personalenheten. De personaladministrativa funktionerna förstärks. Ekonomifrågor och kontorsservicefrågor knyts till ekonomienheten som också svarar för samordningen på budgetarbetet. Ansvaret för de administrativa utvecklingsinsatserna läggs på organisationsenheten. Till den administrativa huvudenheten förs också informationsenheten.

Förslaget 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 enligt utredningen föras över till riksbanken.

3.11.2 Regional organisation

Som utgångspunkt för sitt ställningstagande till den regionala organisationen har utredningen tagit bl. a. två av sina tidigare nämnda förslag, nämligen dels överföringen av arbetsuppgifter till kommunerna och från det centrala bostadspolitiska organet till den regionala nivån, dels överföringen av låneförvaltningen, som är en stor del av nämndernas verksamhet till riksbanksorganisationen. Utredningen pekar också på statens föreslagna nya roll inom bostadspolitik, plan- och byggnadsväsen som kan sammanfattas i begreppen råd, information och service. Utredningen betonar att det är önskvärt att rådgivning inom alla tre verksamhetsområdena sker samordnat och i ett sammanhang. Man hänvisar också till sin tidigare analys av sambanden mellan bostadspolitik, plan- och byggnadsväsende och konstaterar att det finns ett behov av närmare samordning av dessa kontakter. Mot denna bakgrund anser utredningen att de statliga bostadspolitiska uppgifterna på regional nivå bör *inordnas i länsstyrelsen som en särskild bostadsenhet inom planeringsavdelningen*.

Utredningen berör också förtroendemannainflytandet med anledning av att man under utredningsarbetet mött den uppfattningen att ett inordnande av länsbostadsnämnden i länsstyrelsen skulle minska förtroen-

demannainflytandet i bostadspolitiska frågor. Utredningen är av motsatt uppfattning och anser att förslaget att kommunalisera huvuddelen av låne- och bidragsbesluten stärker förtroendemännens ställning i bostadspolitiska frågor. Värdefull lokal kunskap och erfarenhet kan direkt påverka de bostadspolitiska besluten på kommunal nivå. För att tillgodose krav på lekmannainflytande över sådana bostadspolitiska beslut som fattas på regional nivå föreslås inrättandet av *en särskild bostadspolitisk delegation i länsstyrelsen*.

En annan invändning som utredningen har mött i sitt arbete är farhågan att byråkratiseringen skulle tillta om länsbostadsnämnderna inordnas i länsstyrelserna. Utredningen pekar i detta sammanhang 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 kommunalisering förutsättningar för snabbare ärendehantering och beslutsfattande. För beslut som skall fattas på regional nivå innebär en särskild bostadspolitisk delegation att beslutsfattandet bör kunna ske smidigt.

Inom länsstyrelserna finns endast i undantagsfall byggnadsteknisk kompetens. Då bl. a. byggnadsnämnderna behöver råd och information i byggnadstekniska frågor måste de ofta vända sig till planverket. Detta innebär ansträngningar på det centrala verket i frågor som enligt utredningens uppfattning till stor del bör kunna besvaras på regional nivå. Enligt vad som framkommit vid utredningens intervjuer med bl. a. kommunala företrädare finns betydande behov av byggnadsteknisk kompetens hos länsstyrelserna. Man föreslår därför att *byggnadsteknisk kompetens tillförs varje länsstyrelse*.

3.11.3 Lokal organisation

Utredningen konstaterar inledningsvis att utformningen av den lokala organisationen åvilar kommunerna själva. Kommunernas beslut i låne- och bidragsfrågor måste dock regleras genom s. k. *specialreglerad förvaltning*. Mer detaljerade föreskrifter som berör den interna organisationen för de specialreglerade nämndernas verksamhet anser utredningen utgöra en obefogad statlig styrning av de kommunala arbetsformerna. Utredningen stryker i detta sammanhang under att den närmare organisatoriska utformningen i kommunerna bör anpassas till de krav och förutsättningar kommunerna anser föreligga.

3.11.4 Personalresurser

I det följande anges i korthet utredningens bedömning av personalbehovet vid ett genomförande av förslaget till organisationsförändringar.

Utredningen konstaterar att förslaget att föra samman planverket och bostadsstyrelsen till en myndighet ger förutsättningar för viss rationalisering. De faktorer som skapar utrymme för detta är bl. a. ökad sam-

ordning av verksamheter som har ett nära samband med varandra, ökad specialisering, minskning av antalet enheter direkt underställda verksamheten och jämnare arbetsbelastning på olika enheter. Antalet anställda vid planverket och bostadsstyrelsen motsvarade 1976 ca 310 årsarbetskrafter. I utredningens förslag till organisation har det totala personalbehovet på central nivå beräknats till ca 285 årsarbetskrafter.

Antalet tjänster vid länsbostadsnämnderna uppgår enligt personalförteckning per den 1 juli 1977 till ca 470 personer. Därutöver tillkommer ett 40-tal personer som arbetar med frågor som främst rör energisparstöd.

Den administrativa personalen vid nämnderna arbetar i huvudsak med frågor som rör låneförvaltning och bostadsbidrag. Större delen av dessa tjänster förs över till riksbanken. Antalet tjänster som förs över till riksbanken beräknar utredningen till ungefär 270.

Med hänsyn till de arbetsuppgifter som föreslås 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. Utredningens förslag innebär vidare att minst en tjänst med byggnadsteknisk kompetens knyts till bostadsenheten. 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. Enligt utredningens bedömning bör den nya ansvarsfördelningen och den organisatoriska förändringen på regional nivå skapa utrymme för en besparing som motsvarar minst en årsarbetskraft per län.

För åtskilliga kommuner innebär förslaget till kommunalisering av lånebeslut m. m. att de enligt utredningens bedömning behöver en förstärkning av sina resurser. Det gäller främst den tekniska sakkunskapen som behöver förstärkas i framför allt mindre kommuner eftersom beslut i frågor som rör lån för ombyggnad, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag kräver teknisk sakkunskap som mindre kommuner saknar i dag. Enligt de intervjuer som utredningen genomfört behöver flertalet kommuner emellertid endast måttliga personalförstärkningar för att klara de vidgade arbetsuppgifterna.

3.12 Gränsdragning mellan bostadsverkets och andra myndigheters verksamhetsområden

3.12.1 Avgränsning mot konsumentverket

Utredningen har betonat angelägenheten av att tyngdpunkten i bostadsverkets verksamhet i ökad grad förskjuts mot utåtriktade uppgifter med betoning på information, råd och service till bl. a. allmänhet och

kommuner. Detta innebär att bostadsverket skulle få uppgifter som till en del kan tänga konsumentverkets arbetsområde.

När statsmakterna år 1972 beslutade att inrätta ett konsumentverk angavs särskilt (prop. 1972: 33) att frågor om bostadens inredning och utrustning skulle ingå i verkets arbetsområde.

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, konsumentproblemm 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.

Utredningen har funnit att det principuttalande om gränsdragningen som gjordes år 1972 bör utgöra riktmärke för ansvarsfördelningen mellan bostadsverket och konsumentverket även i fortsättningen.

Utredningen anser emellertid att konsumentverket kommit att befatta sig med frågor som berör bostäders kvalitetsegenskaper. Med hänsyn här till och till förslagen i fråga om den bostadspolitiska organisationens ansvar för information, råd och service i frågor som rör boendet anser utredningen att gränsdragningen mellan bostadsverket och konsumentverket bör preciseras i frågor som rör bostadens utformning och grundläggande utrustning. Denna uppgift hör enligt utredningen hemma i den organisation som har till uppgift att främja bostadsförsörjningen dvs. bostadsverket.

Utredningen har prövat olika möjligheter att definiera bostadsverkets ansvarsområde i förhållande till konsumentverket och har därvid stannat för att knyta an till begreppen fast egendom och tillhör till fast egendom. Bostadsverket skulle alltså ha huvudansvaret för sådana föreskrifter, råd och anvisningar som behandlar egenskaper hos fast egendom eller tillhör därtill, medan konsumentverket skulle ha motsvarande uppgift beträffande annat än fast egendom. Sådana riktlinjer som utgör en del av det nya konsumentverkets arbete med information i reklam m. m. och marknadsföring i stort anser utredningen bör ankomma på konsumentverket även i fråga om fast egendom.

Även frågor som rör konsumentens rättsliga ställning och säkerhet i samband med fastighetsaffärer bör enligt utredningens mening även i fortsättningen ankomma på konsumentverket.

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 för att 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 utredningen att konsumentverket blir representerat i bostadsverkets tekniska råd.

3.12.2 Statistik över byggnadspriser, bostadskostnader m. m.

Utredningen konstaterar inledningsvis att uppgiften att fortlöpande följa och belysa utvecklingen av produktionspriser, hyror och driftkostnader för bostäder är viktig. 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. 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 bostadskonsumenter ogynnsam utveckling. Bostadsverket skall vidare utarbeta värderingsmetoder genom vilka den statliga bostadslångivningen regleras. 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.

För allmänna samhällsekonomiska bedömningar krävs också detaljerade kunskaper om byggnadspriser m. m. Sådana erfordras bl. a. för beräkningar och bedömningar vad gäller investeringsvolym, produktions- och produktivetsanalys samt för pris-, kostnads- och vinstanalys avseende bostadssektorn.

Ansaret 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 innehålllet och utformningen av statistiken över byggnadspriserna är såväl bostadsstyrelsen som SCB och den s. k. låneunderlagsgruppen ansvariga. Även byggnadsindexnämnden som är knuten till SCB och statens pris- och kartellnämnd har uppgifter inom detta område.

SCB producerar även statistik över bostadskostnader och driftkostnader. Bostadsstyrelsen och SPK 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 enligt utredningen medfört oklarheter om vem som skall ta initiativ till att producera statistik och ge information om prisutvecklingen.

Utredningen 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 bostadslånggivning. Den kritik som gällt t. ex. låncunderlagsgruppens 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 resp. slutlig låneansökan bör också skärpas. Möjligheterna att förbättra primärmaterialet ökar genom tillkomsten av anbudsvillkoret anser utredningen.

Utredningen anser att nuvarande statistik om byggnadspriser och hyror m. m. 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 kostnadsituationen och prisförändringarna. Det material och det kunskapsunderlag i övrigt som finns samlat hos bostadsmyndigheterna, SCB och andra berörda myndigheter möjliggör en betydligt bredare belysning och information i dessa frågor. Det är enligt utredningen 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.

Vid de kontakter utredningen haft med olika intressenter och konsumenter av statistik har starkt understrukits att det finns behov av översikter och utredningar om prisutvecklingen inom bostadsområdet. Dessa analyser bör göras löpande.

När det gäller den närmare uppgiftsfördelningen mellan olika organ konstaterar utredningen att nuvarande ordning i stort sett bör bevaras. Utredningen lämnar dock vissa förslag till organisationsförändringar och ändrad inriktning av vissa verksamheter.

Med utgångspunkt i bostadsverkets behov av statistik avseende bostadssektorn konstaterar utredningen att bostadsverket bör vara representerat i de organ där riktlinjerna och formerna för statistiken diskuteras.

Bostadsverket bör enligt utredningens mening ta initiativ till de förändringar och förbättringar i statistiken som kan erfordras och i samråd med SCB 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.

Utredningen har tidigare 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 SCB:s 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.

Statistik på bostads- och byggnadsområdet bör liksom hittills publiceras av SCB. Den kompletterande informationen och belysningen av prisutvecklingen inom detta område bör, framhåller utredningen, däremot åvila bostadsverket.

Bostadsverkets roll i statistikproduktionen och ansvar för informationen fordrar ett vidgat samarbete och samråd med i första hand SCB men även med SPK, byggforskningen m. fl. myndigheter och branschorgan. Genom att samarbetet mellan bostadsverket, SCB och SPK vidgas kan kunskaper och erfarenheter inom resp. verksamhetsfält förmedlas och verksamheterna bättre samordnas och planeras.

Utredningen tar särskilt upp *bostadsstyrelsens revisionsverksamhet*. Genom denna erhålls detaljerad information om byggnadskostnaderna och deras uppdelning. Materialet används f. n. främst för kontroll och uppföljning av beräkningsmetoden för låneunderlag och pantvärde.

Utredningen har efter diskussioner med olika intressenter 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 och representanter för bostadsverket, SCB och SPK. Härigenom kan problem rörande urvalet av undersökningsobjekten, insamling av primärmaterial och utvärdering av resultat m. m. behandlas i en vidare krets. Undersökningarna kan därigenom också kopplas närmare till SCB:s byggnadskostnadsstatistik och SPK:s 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 revisionsundersök-

ningarna. 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.

På detta sätt kommer man enligt utredningen att erhålla en bredare information kring prissituationen och prisutvecklingen på bostadsområdet och orsakerna till förändringarna än vad som fås enbart genom revisionsverksamheten.

Utredningen föreslår, som tidigare har nämnts, att bostadsstyrelsens samrådsgrupp för belånings- och värderingsmetoder och låneunderlagsgruppen förs samman och knyts till bostadsverket som ett rådgivande organ, *rådet för belånings- och värderingsmetoder*. Rådet skall biträda bostadsverket vid beredningen av frågor om utformningen av metoder för värdering av låneobjekt och om tids- 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 byggnads ekonomin. 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.

Som en konsekvens av förslaget att kommunalisera låne- och bidragsbeslut tar utredningen upp vissa problem i samband med insamling av statistik.

Materialet till bl. a. statistiken över byggnadspriser insamlas i dag från länsbostadsnämnderna. Förslaget innebär att uppgifter ur ansökningshandlingar skall samlas in från 278 kommuner. Utredningen medger att 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 SCB 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.

3.13 Kontroll och besiktning av småhus

Mot bakgrund av konsumentverkets rapport Småhus — problem vid förvärv, reparation och underhåll, vilken överlämnats till utredningen i de delar som avser förslag om bättre kontroll och besiktning i samband

med uppförande av småhus, tar utredningen upp frågan om ett ökat skydd för småhusköparen. Frågor som rör småhusköparens rättsliga ställning berörs dock inte mot bakgrund av att denna fråga prövas av småhusköpkommittén.

Utredningen delar konsumentverkets i nyssnämnda rapport redovisade uppfattning att åtgärder bör vidtas för att stärka småhusköparens ställning i förhållande till byggherrar, entreprenörer och husfabrikanter. Utredningen framhåller att det i dag råder säljarens marknad när det gäller småhus, varför behovet av konsumentskydd är särskilt stort på denna marknad. Ett medel för att åstadkomma detta är en ökad kontroll och besiktning av småhusproduktionen.

Enligt konsumentverkets rapport och enligt konsumentverkets erfarenheter från försöksverksamhet med fastighetsreklamationer i två län skulle behovet av bättre kontroll och besiktning vara särskilt påtagligt när det gäller gruppbyggda småhus. Utredningen har samma 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. Om den genomförs på ett noggrant och meningsfullt sätt kan den vara av stort värde för småhusköparen. Köpare av gruppbyggt småhus har emellertid i praktiken inte några möjligheter att påverka valet av kontrollant eller besiktningsman eftersom köparen formellt inte är byggherre. Detta innebär att besiktningar utförs av besiktningsmän 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. 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 småhus.

Egen-regibbyggare har formellt goda möjligheter att utse såväl kontrollant för bygget som besiktningsman eftersom han själv står som byggherre. Han är emellertid ofta oerfaren i byggnadsfrågor. Detta gör att han ibland sätter sig i samma position som den som köper gruppbyggda hus genom att han i alltför hög grad låter entreprenören styra utformningen av avtal.

Utredningen har prövat det förslag till obligatorisk kontroll och besiktning som konsumentverket föreslår. Förslaget avser samtliga fall där köparen inte är byggherre.

Konsumentverket anför att kontroll- och besiktningsverksamheten kan utformas på olika sätt som är tillfredsställande från konsumentsyn-

punkt. 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. kr. per år. Organisationen beräknas innefatta ca 900 kontrollanter plus administration. Kontrollanterna skall lokaliseras till ca 100 orter i landet.

Utredningen som prövat samtliga av konsumentverket angivna organisatoriska lösningar förordar i motsats till konsumentverket en utbyggnad av den kommunala besiktningsorganisationen. Enligt utredningens uppfattning innebär förslaget om Svensk Husprovning att en onödig dubbelorganisation skapas som innebär en betydande risk för kompetenstvister. Man bör i stället utnyttja den kompetens som i dag redan finns i den kommunala byggnadsinspektionen. Det bör enligt utredningen vara betydligt enklare och billigare att bygga ut denna organisation än att skapa en helt ny.

Utredningen anser att det är en uppgift för samhället att 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 av 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 utredningen 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 finner dock utredningen att kravet också i sådana fall tillgodoses.

Kommunernas kostnader för den noggrannare granskningen och kontrollen bör enligt utredningen täckas genom avgifter enligt samma princip som gäller för byggnadslov och tillhörande besiktningar. Utredningen föreslår att denna avgift får räknas in i underlaget för det statliga bostadslånet med belopp som fastställs av bostadsverket. Eftersom kommunernas kostnader för den ökade kontrollen och besiktningen således täcks genom avgifter bör kommunerna ha goda möjligheter att bygga ut den nuvarande byggnadsinspektionen.

Utredningen — som anser att statsmakterna inte skall föreskriva hur kommunerna organisatoriskt skall fullgöra sitt nya ansvar — pekar på *två möjliga organisatoriska lösningar* när det gäller att fullgöra den ökade kontroll- och besiktningsverksamheten. Den ena är, att kommunen bygger ut den nuvarande kommunala byggnadsinspektionen. Den andra innebär att kommunen anlitar utomstående expertis, t. ex. konsulter, för nämnda uppgifter som byggnadsnämnden dock formellt bör ansvara för. Det kan enligt utredningen också tänkas att samman slutningar av husköpare själva organiserar kontroll- och besiktningsverksamhet som kan godtas av kommunerna.

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.

Utredningen förutsätter att köpare av småhus som byggs utan statliga lån ges tillfälle att, om de så önskar, köpa kontroll- och besiktningstjänster från kommunen.

Statens planverk utfärdar i dag *typgodkännanden* av hus och produkter som uppfyller bestämmelsernas krav. 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 enligt utredningens förslag 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. Konsumentverket beräknar kostnaderna för en meningsfull kontroll och besiktning vara av storleksordningen 2 000—3 000 kr. Vid en produktion av 30 000 statsbelånade småhus innebär detta en totalkostnad på ca 75 milj. kr. Redan i dag disponeras dock vissa belopp inte endast för den kommunala byggnadskontrollen utan även för den kontroll som byggherren svarar för. Vidare bör enligt utredningen avsevärda kostnader för efterarbeten, som ofta uppstår till följd av bristande kontroll, kunna undvikas genom förbättrad kontroll.

Utredningen betonar också vikten av att 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 ökad kontroll och besiktning bör därigenom vara ett värdefullt underlagsmaterial för tillverkare och entreprenörer i deras arbete med att förbättra byggskick och produkter.

Den närmare utformningen av organisationen, avgränsningsfrågor i förhållande till den kommunala byggnadskontrollen och frågor som rör kontrollens omfattning bör enligt utredningens uppfattning utredas i nära samarbete mellan bostadsverket och Svenska kommunförbundet.

Förslaget till kommunal kontroll av småhus utesluter enligt utredningen inte behov av att också på annat sätt stärka småhusköparens ställning, i första hand behovet av att köpare av småhus får en starkare rättslig ställning i förhållande till entreprenörer, byggherrar och säljare. En förbättrad samhällelig granskning och kontroll avses i första hand verka förebyggande. Utredningen framhåller också att en sådan insats från samhällets sida inte bör innebära någon förändring av byggherrens ansvar enligt gällande byggnadslagstiftning. Utredningen har därför också diskuterat *förlängda garantier som villkor för statliga lån*. Visar det sig att de åtgärder utredningen föreslår och det förslag som kan väntas bli resultatet av småhusköpkommitténs arbete inte ger tillräckligt stark ställning för dem 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 enligt utredningen inte behovet av ökad samhällelig kontroll och besiktning, utan dessa båda åtgärder skulle komplettera varandra.

3.14 Förslag till ändringar i nuvarande belåningsmetod

3.14.1 *Argument för och emot nuvarande belåningsmetod*

Efter en genomgång av hur nuvarande beräkningsmetod har växt fram tar utredningen upp dels den kritik som framförts från olika håll mot gällande beräkningsmetod och som i regel mynnat ut i krav på nuvarande beräkningsmetod skall slopas och ersättas med en belåning grundad på produktionskostnaden, dels uttalanden till förmån för i princip bibehållande av nuvarande metod med viss omarbetning. Mot bakgrund av denna redovisning lämnar utredningen en redogörelse för sina egna överväganden och förslag till förändringar i nuvarande belåningsmetod.

Kritiken mot beräkningsmetoden har enligt utredningen under senare år främst gällt bristen på anpassning till de faktiska produktionskostnaderna. Låneunderlag och pantvärde sägs bli helt otillräckliga för flertalet låneobjekt. Anledningen härtill uppges vara att tidskoefficienten — som är avsedd att reglera lånetaket till kostnadsvariationer i tiden — släpar efter och inte ger full täckning för prisökningarna inom byggan- det. Byggherrar och entreprenörer anser att den snabba prisstegringen kräver tätare omprövningar av tidskoefficienten än som nu sker. Kriti- kerna anser vidare 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 be- tydelse för kapitalkostnadsdelen i hyran. Kostnaden för den s. k. över- kostnaden, dvs. den del av produktionskostnaden som överstiger pant- värdet, blir som regel mycket hög och påverkar därmed boendekostna- derna kraftigt.

Överkostnaderna och härmed följande s. k. belåningsbrist sägs i hög grad ha påverkat bostädernas utformning och standard samt valet av byggnadsmaterial. Kritikerna av nuvarande system pekar bl. a. på den kraftigt minskade lägenhetsytan i flerfamiljshus. För att möjliggöra be- sparingar så att statliga bostadslån skall kunna beviljas har vidare kvali- teten på material försämrats. Utrustningsdetaljer begränsas. Ibland 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 förvalt- ningsskedet och som medverkar till att pressa de stigande drift- och un- derhållskostnaderna. Drift- och underhållskostnaderna utgör en allt större del av totala hyran. Produktionskostnaderna för ett bostadspro- jekt bör därför bedömas och avvägas även med hänsyn till de plusfakto- rer 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.

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 lägre och av länsbostadsnämnden godtagbara, överkostnader.

Belåningsbristen sägs vidare kunna medföra att kommunerna tvingas stödja bostadsprojekten på olika inte önskvärda sätt, främst genom subventioner på marksidan.

Utredningen framhåller för sin del att man, när det gäller beräkningsmetodens inverkan på bostädernas utformning och standard, måste särskilja 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 en mer eller mindre oavsiktlig styrning av produktionen uppkomma såväl vad gäller hus- och lägenhetstyp som inredning och utrustning i lägenheterna m. m.

Utredningen tar sedan upp de argument för att bibehålla nuvarande pantvärdemetod som främst framförts av företrädare för den statliga bostadspolitiska organisationen. Enligt deras uppfattning finns det risk för att både samhället och byggherrarna förlorar greppet över såväl prisutvecklingen inom bostadsbyggandet som standarden i lägenheterna och husen om pantvärdemetoden slopas. Även om de statliga krediterna beräknas med utgångspunkt i de faktiska produktionskostnaderna har 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. Nuvarande beräkningsmetod är den mest ändamålsenliga för dessa syften. Kravet på anbudsupphandling anser man inte garantera en för projektet rimlig kostnad. Överenskomelser 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 "neutral-anbud" som jämförelse med inkomna anbud.

Till stöd för produktionskostnadsprövningen anförs också den undersökning av försäljningspriserna för s. k. privatfinansierade småhus som genomfördes år 1972. Enligt denna uppgick den genomsnittliga skillna-

den mellan faktiska försäljningspriser och de priser som skulle ha fastställts vid statlig belåning till ca 40 000 kr. 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 och samhällets synvinkel.

Vissa bedömare anser det också värdefullt att ha tillgång till en relativt enkel och överslagsmässig kalkylmetod som stöd för kostnadsbedömningar etc. 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.

Utredningen konstaterar för sin del att det inte är helt möjligt att klargöra hur metoden att beräkna låneunderlag och pantvärde påverkar bostädernas standard, utformning och kostnader. Man finner det emellertid sannolikt att beräkningsmetoden verkar styrande i vissa delar på ett inte alltid avsett eller önskvärt sätt. Större negativa effekter har dock enligt utredningens mening uppkommit till följd av att låneunderlags- och pantvärdenivån inte i tillräcklig grad anpassats till den under senare år snabba prisstegringen inom bostadsbyggandet. För att motverka alltför höga överkostnader har enligt utredningens mening 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.

Utredningen anför i fortsättningen en rad exempel på att förutsättningarna förändrats från beräkningsmetodens tillkomst och drar slutsatsen att kommunerna numera har betydande möjligheter att styra och påverka bostadsproduktionen och kostnaderna härför. För att ge kommunerna ett avgörande inflytande över bostadsförsörjningen har statsmakterna dessutom ansett det väsentligt att kommunerna har tillgång till den mark där bebyggelse skall sk. De medel som ställs till kommunernas förfogande i detta syfte är förköpslagen, expropriationslagen, markförvärvslånen, tomträttslånen och det s. k. markvillkoret. Utredningen framhåller också att förslaget att komunalisera låne- och bidragsgivningen verkar också i riktning mot ökat kommunalt inflytande.

Utredningen pekar vidare på de regler i fråga om upphandlingsförfarandet som gäller från den 1 juli 1975. 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 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.

3.14.2 Förslag till produktionskostnadsbelåning

I ett läge där anbudsvillkoret helt har slagit igenom och gett effekt på byggherrarnas och producenternas beteende blir nuvarande beräkningsmetod enligt utredningens mening inte längre nödvändig för att bestämma bostadslånen storlek. Produktionskostnaden enligt bästa anbud bör därför läggas till grund för belåningen. I de fall kostnaderna — och därmed den inrednings- och utrustningsstandard dessa representanter — anses godtagbara, bör de således även utgöra *finansieringsunderlag* för projektet. Viss begränsning uppåt bör emellertid alltså finnas. Produktionskostnaden för ett projekt bör därför inte väsentligt överskrida en *jämförelsekostnad*, beräknad i princip enligt nuvarande beräkningsmetod. Jämförelsekostnaden motsvarar således nuvarande pantvärde. Om skillnaden mellan produktionskostnaden och jämförelsekostnaden blir alltför stor skall projektet inte godkännas för statlig belåning. För projekt som inte upphandlas genom anbudsförfarande föreslår utredningen att den beräknade jämförelsekostnaden utgör finansieringsunderlag om den är lägre än den kostnad till vilken upphandlingen sker.

Utredningen föreslår också vissa begränsningar för vad som skall vara belåningsbart. 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. Utredningen anser således att 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.

Utredningen har mot denna bakgrund övervägt olika former för att begränsa belåningen men har slutligen stannat för ett bibehållande av nuvarande metod med vissa omarbetningar. De förslag till förändringar som redovisas syftar i huvudsak till att tillgodose de brister som utredningen funnit beaktansvärda vid sin genomgång av den kritik som framförts mot nuvarande metod.

Utredningen betonar bl. a. vikten av att man vid låneprövningen beaktar vilka hyresnivåer som kan accepteras med hänsyn till hushållens hyresbetalningsförmåga och betonar särskilt kommunernas ansvar i detta sammanhang.

Metoden att använda produktionskostnaden som finansieringsunderlag skall enligt utredningsförslaget användas uteslutande för de projekt som upphandlats i konkurrens. I övriga fall, när 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 styckbyggda småhus, även sådana som upphandlats i konkurrens. Anledningen till att även de senare undantas är svårigheten att kontrollera att upphandlingsförfarandet sker enligt gängse regler.

Som ytterligare motiv för att beräkna en jämförelsekostnad i princip enligt nuvarande beräkningsmetod anför utredningen 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.

Förslagen innebär enligt utredningen 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 milj. kr. medan motsvarande upplåningsbehov bortfaller för kreditinstituten.

Utredningen är inte beredd att förorda att det föreslagna belåningssystemet börjar tillämpas omedelbart. Det kan nämligen enligt utredningens uppfattning inte göras gällande att det konkurrensklimat som åsyftades med de av 1974 års riksdag beslutade upphandlingsvillkoren ännu präglar byggmarknaden överlag. Reglerna om förbud mot egenregibyggnad träder i kraft först den 1 juli 1979. Enligt utredningens mening bör det ankomma på regeringen att bedöma när konkurrensförhållandena medger att de föreslagna reglerna träder i kraft.

3.15 Genomförande

Enligt utredningen bör förslagen med undantag från ändringar i belåningsmetoden kunna genomföras den 1 januari 1978. En produktionskostnadsbelåning bör däremot genomföras först när effekterna av anbudskonkurrensen slagit igenom fullt ut.

Utredningen framhåller också att förslaget till organisation är ett ramförslag som i vissa avseenden måste vidareutvecklas. Det ankommer på berörda organ att själva utforma detaljorganisation och bl. a. bestämma underindelningen av enheterna.

I samband med sin behandling av genomförandet tar utredningen också upp ett antal trygghetsfrågor för berörd personal. Sammanfattningsvis syftar utredningens överväganden till ett smidigt genomförande under tillvaratagande av de anställdas intressen.

3.16 Särskilt yttrande

En av utredningens experter, länsbostadsdirektören Elis Larsson har i särskilt yttrande anmält en i vissa stycken från utredningen avvikande mening. Yttrandet tar främst sikte på frågan om kommunalisering samt ett överförande av låneförvaltningen på riksbanksorganisationen.

Även enligt expertens mening finns det skäl som talar för att överföra låne- och bidragsbesluten på kommunerna. Som exempel nämns snabba ärendehantering i vissa kommuner, större kommunalt ansvar vid kostnadsprövningen och eventuellt större intresse för att nå bättre konkurrens inom bostadsbyggandet. Vinsterna med en kommunalisering av besluten bedöms emellertid osäkra och nästan helt beroende av de resurser kommunerna kommer att tillföra verksamheten. Det är av ringa praktisk betydelse att ifrågakvarande beslut fattas närmare de berörda anser experten. Inte heller delas utredningens uppfattning om kommunaliseringens betydelse för lokal anpassning av beslutens innehåll. Besluten måste delegeras till tjänstemän i kommunerna om man inte skall fördröja beslutsfattningen. Från demokratisk synpunkt syns det därför mindre intressant för den sökande om den beslutande tjänstemannen är anställd hos kommunerna eller hos statlig länsmyndighet menar experten.

Utredningen har ansett möjligheterna till lokal anpassning vara särskilt värdefullt när det gäller förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag. Experten anser för sin del att det är värdefullare att den beslutande myndigheten har någorlunda stor erfarenhet av dessa ärenden. I det fåtal ärenden av olika typer där lokal anpassning har betydelse i den meningen att kommunen bör få sina synpunkter beaktade är möjligheterna här till dessutom väl tillgodosedda redan med nuvarande ansvarsfördelning.

I yttrandet framhåller experten också nackdelarna med en kommunalisering. Det nuvarande samarbetet före besluten mellan kommuner och länsbostadsnämnden upphör. Därigenom förloras bl. a. möjligheter att förena lokal kunskap och den på länsplanet bredare erfarenheten vid hantering av enskilda ärenden. Den statliga bostadspolitiska organisationen mister den direkta kontakten med bostadsbyggandet och därmed en mycket användbar och värdefull informationskälla. Ärendevolymen har stor betydelse för effektiviteten i arbetet. En splittring på 278 kommuner, varav de flesta är små och har få ansökningar att behandla, är därför till klar nackdel.

Enligt experten talar starka skäl också för att det statliga regionala bostadspolitiska organet skall ha kvar låneförvaltningen. Han kan inte heller biträda utredningens motiv för ett överförande till riksbanksorganisationen. Vid beslutsfattandet i låneärenden är det många gånger nödvändigt att få uppgifter och erfarenheter från låneförvaltningen. Vidare

är tillgången till värderingsteknisk medverkan närmast oundgänglig för att utföra många av de uppgifter som har samband med låneförvaltningen. Även låneförvaltningen ger kunskaper som är av värde för ett bostadspolitiskt organ. Den breda kontaktyta som länsbostadsnämnden f. n. har med bl. a. fastighetsförvaltare, allmänhet och banker har till stor del sitt upphov i låneförvaltningen.

Experten förordar avslutningsvis att ifrågavarande verksamheter hålls samman på länsplanet antingen i en särskild länsbostadsnämnd eller inordnade i länsstyrelsen.

4 Remissyttrandena

4.1 Inledning

Byggadministrationsutredningens betänkande har mötts med stort intresse av remissinstanserna. Totalt har det kommit in 316 yttranden. Många av dem är omfattande och detaljerade.

I det följande redovisas remissutfallet över utredningens olika synpunkter och förslag. En sammanfattande bedömning av remissutfallet över utredningens huvudförslag kommer att redovisas i avsnittet 7.1.2.

4.2 Allmänna utgångspunkter för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och mellan olika nivåer i statsförvaltningen

Byggadministrationsutredningen har angett följande sex grundläggande principer för fördelningen av uppgifter mellan olika huvudmän och mellan olika nivåer:

1. Det är ett riksintresse att garantera landets medborgare en viss minimaliststandard 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. Närallgande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

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

Dessa principer har i den mån de medfört kommentarer från remissinstanserna godtagits som allmänna utgångspunkter. Den genomgång som vissa remissinstanser har gjort av dem har emellertid mynnat ut i delvis skilda ställningstaganden i fråga om lämplig ansvarsfördelning.

Enligt *Svenska kommunförbundet* är det uppenbart att principerna inte kan vara uppfyllda samtidigt utan att det alltid måste bli en vägning mellan olika mål. Det är därför väsentligt att överväganden om ansvars- och arbetsfördelning mellan stat och kommun inte reduceras till en fråga om vad som enbart i teknisk mening ter sig rationellt. Förbundet konstaterar att kommunerna är de av samhällets beslutsinstanser som står de enskilda människorna närmast. Genom att ge kommunerna beslutsbefogenheter skapas de bästa möjligheterna för medborgarinflytande. En decentralisering av beslutsfunktioner från stat till kommun är därför angelägen inom olika verksamhetsområden. Förbundet framhåller dock att det reella medborgarinflytandet inte ökas enbart genom överflyttning av beslutsfunktioner från statliga till kommunala myndigheter. En ändrad ansvarsfördelning måste också följas av en större handlingsfrihet genom minskad statlig detaljstyrning.

Skellefteå kommun delar helt utredningens uppfattning att frågan om uppgiftsfördelning mellan huvudmän och nivåer måste behandlas pragmatiskt med vissa grundläggande principer som utgångspunkt. Principerna måste dock tillmätas en sådan betydelse vid dessa avvägningar att smärre praktiska nackdelar får stå tillbaka. Samtidigt som kommunerna tilldelas nya uppgifter och beslutsfunktioner måste de också ha frihet att under politiskt ansvar fatta beslut som kan innebära avvikelser från statliga råd och anvisningar. Om sådant utrymme inte finns blir resultatet bara en formell decentralisering eller kommunalisering och inte en reell. Vid en ändrad uppgiftsfördelning i form av kommunalisering uppstår ofta ett merarbete och en kostnad för primärkommunerna som får räknas till nackdelarna, konstaterar kommunen. Merarbete och kostnader måste emellertid ställas i relation till värdet av en reform sedd bl. a. från såväl den direkt berörda allmänhetens synpunkt som från kommunaldemokratisk synpunkt.

Enligt *Falkenbergs kommun* äger de angivna principerna mera tillämpning på plan- och byggnadsväsendet. Då det gäller förmedlingen av lån och bidrag kan olika lösningar diskuteras utan att man kommer i konflikt med dessa principer. Avgörande för kommunen är i stället eventuella brister i nuvarande organisation samt eventuella fördelar för den lånesökande och de effektivitetsvinster, förenklingar och kostnadsbesparingar som man kan påvisa vid ett genomförande.

4.3 Utredningens prövning av den bostadspolitiska organisationen mot principerna för uppgiftsfördelning mellan stat och kommun

Utredningens prövning av nuvarande ansvarsfördelning inom bostadspolitiken leder utredningen till slutsatsen att en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut innebär betydelsefulla fördelar.

Även om utredningens utgångspunkter i princip godtas, kritiseras dess slutsatser av många remissinstanser. Delade meningar råder således bl. a. om möjligheterna till lokal anpassning och behovet av likformighet vid prövning av låne- och bidragsfrågorna.

Möjlighet till lokal anpassning av beslut om lån och bidrag för bostadsändamål berörs av många remissinstanser. En majoritet av dem anser att möjligheterna till en sådan anpassning är starkt begränsade inom ramen för nuvarande regelsystem.

Enligt *bostadsstyrelsen och många länsbostadsnämnder* är möjligheterna snävt begränsade av nuvarande lånebestämmelser. Detta gäller främst i fråga om bostadslån. I fråga om förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag ger författningarna större möjligheter att ta individuella hänsyn. Erfarenheterna visar emellertid att dessa möjligheter utnyttjas av länsbostadsnämnderna i nära kontakt med kommuner och sökande.

Borås kommuns mening kan anses representativ för många kommuners bedömning i detta avseende. Enligt kommunens uppfattning måste en meningsfull decentralisering av beslutsfattandet innebära ökat medborgarinflytande och medföra större effektivitet. Utredningsförslaget kan enligt kommunens mening på intet sätt anses uppfylla de krav som rimligen bör uppställas i detta sammanhang. Den statliga bostadslångivningen är uppbyggd med ett mycket stort antal detaljbestämmelser i form av såväl föreskrifter som s. k. råd och anvisningar. För de flesta låncärenden har beslutsfattaren endast att tillämpa gällande regler.

Enligt *Karlskrona kommun* bör en decentralisering av beslutsfunktioner komma till stånd i fråga om sådana beslut där den kommunala självbestämmanderätten kan komma till avgörande uttryck, medan däremot frågor som endast innebär författningstillämpning eller verkställighet av statens och dess olika organs beslut inte utan speciella skäl bör åvila kommunerna. Enligt kommunens bedömning har kommunerna alltifrån det att bostadsbyggande inom ett visst område har aktualiserats via planinstrumenten, bostadsbyggnadsprogrammet, bostadssaneringsprogrammet, kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP), byggnadslovsgivningen osv., ett tillfredsställande inflytande beträffande bebyggelsens lokalisering, hustyper, standard, byggnationens tidpunkt, yttre miljö etc. De bostadspolitiska målen kan för kommunens del således uppnås med de instrument som kommunen redan nu förfogar över. Kommunen anser vidare att utredningens påstående att beslutsfattandet i låncärendena skulle flyttas närmare medborgarna genom att ett kommunalt organ anförtros beslutanderätten torde vara ett påstående som saknar och i framtiden alltmer kommer att sakna täckning i verkligheten. Efter storkommunbildningarna handläggs låncärendena av tjänstemän. Förtroendemännens roll blir av naturliga orsaker densamma som förut, nämligen att formellt godkänna en förteckning över delegationsärenden. Om låncärendena i praktiken avgörs av tjänstemän hos

förmedlingsorganen eller av tjänstemän hos länsbostadsnämnderna torde av de flesta lånesökandena betraktas som likgiltigt.

Enligt *Göteborgs kommun* kan det reella medborgarinflytandet inte öka enbart genom en överflyttning av beslutsfunktioner i bostadspolitiska frågor från statlig till kommunal myndighet. En ändrad ansvarsfördelning måste baseras på en större handlingsfrihet genom minskad statlig detaljstyrning.

Också *Svenljunga kommun* ifrågasätter utredningens bedömning att medborgarinflytandet på bostadspolitiska frågor ökar genom ett kommunalt beslutsfattande. Bedömning och yttrande angående bostadslån innebär enligt kommunens mening inte några bostadspolitiska ställningstaganden utan endast en kontroll att vissa förutsättningar är för handen.

Av motsatt uppfattning är bl. a. *Trelleborgs kommun*. Vinsten med en decentralisering till kommunerna är möjligheten till en bättre anpassning till lokala förhållanden. Vidare vidgas medborgarnas möjligheter att påverka de bostadspolitiska frågorna.

Västerås kommun anser den föreslagna decentraliseringen som en logisk följd av det successivt ökade ansvar som kommunerna har fått inom det bostadspolitiska området. Förslaget ligger även helt i linje med de ambitioner som kommer till uttryck i debatten om en ökad kommunal demokrati. Från allmänhetens sida förmodas kommunaliseringen uppfattas som positiv dels på grund av insikten om att beslutsfattarna är insatta i de lokala förhållandena och dels på grund av att den lånesökande kan ha en kontaktperson, nämligen den som skall besluta i ärendet i sin helhet. Enligt *Hudiksvalls kommun* kommer kommunaliseringen att innebära ett väsentligt ökat ansvar för den lokala bostadspolitiken och därmed hela samhällsbyggandet. I den nya organisationen kommer också lekmannainflytandet att öka väsentligt.

Skellefteå kommun har vid sin prövning konstaterat att fördelarna med den föreslagna organisationen är så stora att dessa kompenserar merarbete och ökade kostnader för kommunerna. Värdet av att besluten kommer närmare dem som direkt berörs uppväger väl de invändningar, t. ex. minskad likformighet i handläggningen, som kan anföras mot förslaget. Den eventuella merkostnaden för kommunerna kan inte heller vara av den omfattningen att den inte med ganska måttliga insatser från statens sida kan kompenseras. Om förslaget genomförs kommer handläggningstiden att avsevärt kunna förkortas vilket är till fördel för de sökande. En lokal politisk förankring av låne- och bidragsbesluten måste också ses som ett led i arbetet att vidga den kommunala självstyrelsen. Genom kommunalisering ges enligt kommunen också goda förutsättningar för att kännedom om lokala förhållanden skall kunna bli en viktig del i beslutsunderlaget. *Jokkmokks kommun* konstaterar att en decentralisering skulle ha en avgjord betydelse för kommuninvånarna. Beslutet skulle fattas närmare sökandena och beslutets omfattning skulle

kanske bättre överensstämma med lokala förutsättningar. Sökanden skulle dessutom vinna på att få ett mindre antal tjänstemän som sysslade med hans ärende och kontakten mellan sökande och beslutande synes förbättras avsevärt genom decentraliseringen. *Piteå kommun* anser att utredningsförslaget innebär ett fullföljande av strävandena att ge kommunerna det fulla ansvaret för bostadspolitiken inom sitt område. Härigenom skapas den bästa garantin för att lokala synpunkter blir beaktade inom bostadsförsörjningen.

Utredningens åsikt att kravet på likformighet i besluten kan sättas lägre än hittills har mött invändningar från en mängd remissinstanser. I den mån oenhetlighet kan betraktas som mindre stelhet och ökat hänsynstagande till förutsättningar i de enskilda fallen anser *bostadsstyrelsen* inte denna som en olägenhet. Skillnader i bedömningar som inte innebär någon medveten anpassning till särskilda förhållanden eller fel i besluten som också torde öka genom en kommunalisering är däremot olägenheter. För byggnadsföretag och projektörer som har kontakt med flera kommuner kan sådant komma att framstå som ökat byggkrångel. Också många länsbostadsnämnder tar upp kravet på likformighet i besluten. Enligt *länsbostadsnämnden i Kristianstads län* är anpassning till lokala förhållanden möjlig och lämplig i fråga om planering, men bör vara helt oacceptabel i fråga om de ekonomiska villkoren för bostadsbyggandet. Liknande synpunkter anförs av flertalet *länsbostadsnämnder*. Som en konsekvens av en olikformig tillämpning förutser såväl bostadsstyrelsen som många länsbostadsnämnder ökade krav på föreskrifter och anvisningar vilka skulle minska möjligheterna till lokal anpassning.

Bland de remissinstanser som nämner minskad likformighet som en negativ konsekvens av en kommunalisering kan vidare nämnas *fullmäktige i riksbanken* och *NBD*. Även många kommuner berör problemen kring en likformig tillämpning i låneärenden. *Karlskrona kommun* konstaterar att den ojämlikhet mellan invånarna i olika kommuner som uppstår måste mötas med ökade detaljföreskrifter från statens sida. Kommunaliseringen leder då till ökad centralstyrning, ökad byråkrati och ännu mindre kommunalt inflytande. Denna konsekvens påtalas av ett flertal kommuner. Enligt *Söderhamns kommun* kan man befara att tolkningarna av författningarna kommer att uppvisa ytterligare avvikelser i förhållande till nuläget. En sådan utveckling kan enligt kommunens bedömning inte överensstämma med vare sig kommunernas eller den enskildes intressen.

4.4 Förutsättningar för en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut

4.4.1 Principiella förutsättningar

Utredningens förslag om en kommunalisering innebär att kommunerna skulle fatta dels beslut om statliga medel, dels beslut om medel till

den egna kommunen eller kommunen närstående rättssubjekt. Dessa frågor har berörts av en mängd remissinstanser. Flertalet riktar kritik mot en sådan ordning.

Statskontoret finner att utredningens jämförelse med exempelvis beslut om byggnadslov haltar. Vid beviljande av lån och bidrag gäller att fördela en given beloppsram till befintliga intressenter. Någon motsvarande klar begränsning av befintliga resurser torde inte finnas i samband med beviljande av byggnadslov.

Bostadsstyrelsen och många *länsbostadsnämnder* har tagit upp utredningens slutsats att en specialreglerad kommunal förvaltning kan fatta beslut om lån och bidrag till kommunen själv eller till kommunala företag. Enligt styrelsen synes denna slutsats riktig från formella synpunkter. Lämpligheten av ett sådant beslutsfattande i den typ av ärenden det gäller kan dock starkt ifrågasättas. Många lånebeslut får ekonomiska konsekvenser för kommunen trots att denna inte är lånesökande. Härvid kan kommunalekonomiska intressen komma i konflikt med bostadspolitiska. En kommunalisering skulle enligt styrelsen inte stärka de boendes ställning gentemot byggherrar och kommunala budgetintressen.

Många *länsstyrelser* berör jävsproblematiken. Flertalet riktar invändningar mot utredningens bedömning av denna fråga. Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* torde det vara olämpligt med kommunala beslut om statliga lån till bostadsbyggandet därför att kommunerna genom helägda stiftelser och bolag ofta själva står som låntagare. Även om frågan går att lösa bör man enligt länsstyrelsens uppfattning inte underskatta risken för intressekonflikter.

Enligt *kommunalekonomiska utredningen* innebär förslaget ett avsteg från principen att den som har det ekonomiska ansvaret även bör ha ansvaret för besluten om resursåtgång. Utredningen anser att starka skäl måste föreligga för att avsteg från denna grundläggande princip skall kunna motiveras. Utredningen betonar särskilt, att när det gäller de aktuella låne- och bidragsbesluten, kommunernas uppgift innebär en förmedling av statliga medel till de olika låntagarna och bidragsmottagarna utan att kommunerna behöver bidra med egna medel. Även *fullmäktige i riksbanken* känner tveksamhet i denna fråga. De jämförelser utredningen har gjort godtas inte från principiella utgångspunkter. Prövningen av låneärenden för bostadsändamål inrymmer en väsentligt mer långtgående kreditbedömning än vad utredningen synes ha utgått ifrån. Fullmäktige finner dock att det föreslagna kommunala borgensåtagandet gentemot staten verkar i neutraliserande riktning. Utredningens behandling av jävsfrågorna möter invändningar från principiell synpunkt även från *Svenska bankföreningen* och *Svenska sparbanksföreningen*.

Enligt *Sveriges fastighetsägareförbund* skulle helt oacceptabla jävsförhållanden uppstå i och med att kommunerna i mycket stor utsträckning skall besluta om lån till sina helägda företag. Misstanke kan myc-

ket lätt uppstå att kommunen gynnar de egna företagen jämfört med allmänheten i övrigt. Enbart risken för en sådan misstanke borde enligt förbundets mening vara tillräckligt för att avstå från en sådan lösning. Även *NBD* anför med utgångspunkt i kommunernas principer för markfördelning principiella betänkligheter mot förslaget. Med tanke på det betydande ekonomiska intresse kommunerna i dag har på bostadsområdet genom sina kommunalt ledda bostadsföretag, behövs en granskning av ett opartiskt låneförmedlingsorgan. En såvitt möjligt ojävig handläggning av konkurrensfrågorna torde — så länge som konkurrenselementet på detta sätt är förknippat med den statliga långivningen — knappast vara möjlig vid renodlade kommunala beslut. Delegationen riktar också principiella invändningar mot att kommunerna i stor omfattning skulle låna ut andras medel till sig själva.

Även vissa *kommuner* känner principiella betänkligheter i jävsfrågan. *Uppsala kommun* finner det diskutabelt att ställa kommunföreträdare inför beslut om och på vilka villkor den egna organisationen skall beviljas lån. Den av utredningen föreslagna ordningen skapar risker för oacceptabla och onödiga jävssituationer. Liknande synpunkter anförs av *Klippan kommun* som dessutom anser det tveksamt att kommunerna handhar låne- och bidragsgivning med av staten tillhandahållna medel.

Kristianstads kommun kan inte finna annat än att kommunen även med en specialreglerad nämnd skulle ställas i situationer där partiskheten skulle kunna ifrågasättas. Kommunen delar inte utredningens slutsatser utifrån jämförelsen med hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd, då dessa nämnder enligt kommunens mening i stort sett är tekniska nämnder utan direkt ekonomiskt beslutsfattande. *Östersunds kommun* finner att den föreslagna lösningen av jävsproblemen är stötande och att den inger stora betänkligheter.

Till dem som instämmer i utredningens principiella argumentering eller slutsatser i jävsfrågan hör bl. a. *kammarkollegiet, länsstyrelsen i Västerbottens län, decentraliseringsutredningen, Svenska kommunförbundet*, samt *Ljungby, Älmhults, Falköpings, Norbergs, Gävle och Gällivare kommuner. Svenska kommunförbundet* stryker under att det inte är något unikt eller i sak otillfredsställande att kommunalt organ ges befogenheter av myndighetsutövande karaktär i fall där kommunen i någon mening kan hävdas ha partsställning. *Halmstads kommun* som instämmer i utredningens principiella bedömning framhåller att anpassning av låneverksamheten till lokala förhållanden bör ha företräde framför formell likformighet i besluten.

4.4.2 Kommunernas nuvarande befattning med låne- och bidragsärenden

I princip samtliga remissinstanser som har uttalat sig i denna fråga instämmer i utredningens bedömning att många kommuner redan nu lägger ner ett omfattande arbete på låne- och bidragsfrågor. Meningarna är

dock delade i fråga om förekomsten av dubbelarbete vid nuvarande uppgiftsfördelning. Förekomsten av dubbelarbete bestrids främst av *företrädare för den statliga bostadspolitiska organisationen* medan många kommuner, flera länsstyrelser samt några byggherreorganisationer vitsordar utredningens uppgifter om att betydande dubbelarbete förekommer i den meningen att både länsbostadsnämnder och kommuner sysslar med granskning och beredning.

Enligt *bostadsstyrelsen* lägger många kommuner redan nu ner ett omfattande arbete på låne- och bidragsfrågor. För inemot 200 kommuner utförs dock beräkningar av låneunderlag och pantvärde enbart av länsbostadsnämnden. Dessa kommuner får alltså nya arbetsuppgifter. Styrelsen framhåller också att beslutfattandet ställer större krav på handläggningen än enbart ett yttrande. Som tillkommande arbete nämns registrering, juridiska bedömningar och statistiska uppgifter.

Effektiviteten i kommunerna torde också bli sämre än i länsorganen eftersom handläggarna inte får samma vana vid många ärenden utan måste lära sig bestämmelserna för varje nytt fall om de förekommer med långa mellanrum. Därför är det enligt styrelsen troligt att man förlorar den tidsvinst, som avskaffandet av en instans i handläggningen skall medföra. Styrelsens uppgift att lånegranskningen i flertalet kommuner utförs endast på länsbostadsnämnden stryks under av många *länsbostadsnämnder*, som också finner att en kommunalisering skulle medföra en väsentlig ökning av arbetsbelastningen i kommunerna.

Av motsatt uppfattning är t. ex. *länsstyrelsen i Stockholms län*. Enligt dess uppfattning försvinner nuvarande dubbelarbete i lånegranskningen vid en kommunalisering. En snabbare beslutsgång med kortare handläggningstider uppnås därigenom och — totalt sett — en billigare administration. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Örebro län*. Även *Svenska kommunförbundet* anser att det f. n. förekommer dubbelarbete i lånegranskningen. Om en instans i ärendehantering slopas får man enligt förbundets uppfattning en snabbare beslutsgång och en minskning av handläggningstiderna i många fall.

SBEF anför som en fördel med förslaget om kommunalisering att detta borde kunna leda till en viss förenkling av belåningshandläggningen samtidigt som förekommande dubbelarbete mellan kommun och länsbostadsnämnd skulle försvinna. Enligt *Svenska riksbyggen* innebär nuvarande ordning ett inte ringa dubbelarbete genom att den tekniska granskningen och en genomgång av ärendena i övrigt redan nu sker i kommunen varefter länsbostadsnämnderna i viss utsträckning utövar en kontrollerande funktion.

Upplands Väsby kommun stryker under utredningens uppfattning att onödigt dubbelarbete skulle försvinna vid en kommunalisering. Kommunen behandlar i dag ärendena så ingående att det inte innebär någon skillnad att avge ett yttrande och att fatta beslut. Ändringar från länsbostadsnämndens sida förekommer mycket sällan och kan inte ensamt

motivera dubbelarbetet. *Malmö kommun* konstaterar att man redan i dag gör beräkningar av låneunderlag och pantvärde. Även länsbostadsnämnden gör vissa kontroller av dessa beräkningar. Om en kommunalisering genomförs bortfaller detta dubbelarbete utan att arbetsbördan för kommunen ökar alltför mycket. Några nämnvärda ändringar av framräknat och tillstyrkt låneunderlag och pantvärde sker inte heller vid länsbostadsnämndens behandling. När det gäller hanteringen av låne- och bidragsärendena innebär registrering och beslutsdokumentering inte något nämnvärt nytt. Något större resurser kommer dock att krävas. Enligt *Mölnbals kommun* måste länsbostadsnämndens granskning betraktas som ett kontrollerande dubbelarbete i syfte att erhålla likhet i ärendehanteringen inom länet. Enligt kommunens uppfattning är en sådan likriktning ointressant ur den enskilde lånesökandens synpunkt. Jämnhet inom kommunen i behovsbedömning och annan prövning vid beslut torde uppfylla den enskildes krav på rättvis behandling.

Utredningens bedömningar vad gäller länsbostadsnämndernas prispressande verksamhet har fått ett blandat mottagande hos remissinstanserna. En majoritet anser dock att möjligheterna till prispress kan försämrast vid en kommunalisering. Framför allt betonas denna risk av flera länsbostadsnämnder.

Länsbostadsnämnden i Uppsala län framhåller att en kommunalisering kan innebära att grupphusköpare och hyresgäster får betala ett högre pris för en viss given kvalitet. En kommun står ofta i ett annat förhållande till en producent än vad länsbostadsnämnden gör. Detta kan få till följd att kommunerna får svårare att hävda sin uppfattning i ett bostadslåneärende än vad länsbostadsnämnden har. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* bestrider utredningens påstående att prispressen kan få negativa konsekvenser för standarden. Nämnden anser sig ofta ha gjort insatser som har medfört prismässiga fördelar för småhusköparen utan att standarden har blivit lidande. Nämnden anser dessutom att det i regel förekommer en alltför hög standard i småhusområden. Många länsbostadsnämnder bestrider också utredningens påstående att prispressen leder kommunerna till att ta ut för låga anslutningsavgifter eller att subventionera markpriset.

Länsbostadsnämndernas bedömning när det gäller möjligheterna att bedriva en mer prispressande roll än kommunerna delas av flertalet av de länsstyrelser som berört denna fråga. Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* är en inte oväsentlig erinran mot förslaget om en kommunalisering att svårigheter skulle uppstå att med tillräcklig kraft bedriva förhandlingar med byggföretagen i prisfrågor. Även *länsstyrelsen i Värmlands län* bedömer att en kommunalisering medför negativa konsekvenser i detta avseende, som kan få till följd att grupphusköpare och hyresgäster får betala ett högre pris för en viss given kvalitet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som är positiv till kommunaliseringen

bl. a. under förutsättning att man kan skapa spärrar mot oskäligen kostnadsökningar, anser dock att kommunerna i en beslutssituation skulle ha starkare skäl än f. n. att utöva en prispress på byggnadskostnaderna. För att undgå risker för kostnadsökningar anser *länsstyrelsen i Västernorrlands län* att det är angeläget att ett förtroendefullt samarbete fortsätter mellan kommunerna och de regionala organen i låne-, byggnadstekniska och planmässiga frågor.

Även en del kommuner ser vissa risker för en negativ prisutveckling vid en kommunalisering. Enligt *Oskarshamns kommun* finns det risk för en sådan utveckling mot bakgrund av att kommunerna i allmänhet inte kan få den överblick över produktionskostnadsutvecklingen och prisnivån i länet som länsbostadsnämnden har. För *Sunne kommun* framstår det som en styrka i den svenska bostadspolitiska organisationen att bostadskonsumenternas intressen har kunnat tas till vara på regional nivå. Genom utredningens förslag upphör möjligheterna till länsbostadsnämndernas prispress på den statligt belånade bostadsproduktionen och konsumenten hänvisas till råd, anvisningar och annan information. *Timrå kommun* anser att länsbostadsnämndens möjligheter att överblicka och påverka kostnadsläget för bostadsbyggandet i länet har varit av avgörande betydelse för kommunerna i deras strävan att verka för återhållsamhet i prisutvecklingen inom bostadsproduktionen.

Betydelsen av länsbostadsnämndernas prispressande verksamhet ifrågasätts emellertid av flera kommuner samtidigt som de ansluter sig till utredningens påståenden om negativa konsekvenser av prispressen. *Sollentuna kommun* framhåller således att kommunen under en lång följd av år har haft målsättningen att upphandla och producera goda bostäder till låga priser. Kommunen har ofta lyckats upphandla gruppbyggda småhus till priser under pantvärdet. Länsbostadsnämnden har i sådana fall fattat sitt beslut på grundval av kommunens yttrande. Kommunens bostadspolitik har alltså i ett stort antal fall utgjort en större prispress på producenterna än vad länsbostadsnämndens stöd i författningar har inneburit. Kommunen vitsordar också utredningens påstående att länsbostadsnämndens prispress tvingar kommunerna att subventionera markpriset eller att önskad byggnadsstandard eftersätts. *Upplands Väsby kommun* som delar utredningens uppfattning att länsbostadsnämndernas prispress kan få negativa konsekvenser för standarden anser att entreprenören kompenserar denna prispress genom dyrbara tillvalsalternativ, som ibland kan uppgå till flera tiotusentals kronor. Synpunkter liknande dem som har framförts av Sollentuna och Upplands Väsby kommuner anförs också av *Helsingborgs kommun*.

Malmö kommun upplever inte att närheten till lånsökanden medför större svårigheter att pressa priser och säga nej till låneansökningar. Särskilt med stöd av de nya reglerna om anbudsförfarande anser kommunen att det inte blir några svårigheter att behandla låneansökningar ur prispressande synpunkt på samma sätt som länsbostadsnämnden gör.

4.5 Förslag till ny uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom bostadspolitiken.

4.5.1 Kommunal uppgifter

Remissinstansernas syn på principerna för uppgiftsfördelning mellan stat och kommun, deras uppfattning om principerna sedda i relation till nuvarande ansvarsfördelning inom bostadspolitiken samt deras syn på utredningens prövning av principiella och praktiska förutsättningar för en kommunalisering har ofta kopplats till vissa av utredningens förslag som berörs i det följande, främst frågan om låneförvaltningen och den regionala organisationen. Många har dessutom funnit starka samband med pågående utredningsarbete exempelvis utredningen om den regionala samhällsplaneringens huvudmannaskap (Kn 1976: 02), decentraliseringsutredningen och kapitalmarknadsutredningen eller överväganden med anledning av bygglagutredningens (SOU 1974: 21) förslag. Pågående utredningsarbete eller överväganden med anledning av redan lämnade förslag har i regel utgjort skäl för dessa remissinstanser att f. n. inte ta ställning till byggadministrationsutredningens förslag.

Utredningens förslag till ny uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom bostadspolitiken som innefattar en kommunalisering av flertalet av de låne- och bidragsärenden vilka f. n. avgörs på regional nivå har fått ett blandat mottagande. Remissinstansernas inställning innebär i regel en vägning av de för- och nackdelar av en kommunalisering som utredningen har sökt belysa samt en bedömning av möjligheterna att nå uppställda mål vid en kommunalisering. I det följande anges i korthet vissa remissinstansers samlade bedömning i kommunaliseringsfrågan medan deras prövning av enskilda frågeställningar huvudsakligen har berörts eller berörs senare under särskilda avsnitt.

Till dem som avstyrker en omgående kommunalisering hör *bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Kopparbergs, Jämtlands och Norrbottens län, Svenska sparbanksförbundet, LO, TCO, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägarförbund* samt ett 70-tal av de 215 kommuner som har yttrat sig över betänkandet, bland dem *Norrtälje, Stockholms, Uppsala, Motala, Eksjö, Tranås, Alvesta, Växjö, Karlskrona, Kristianstads, Östra Göinge, Varbergs, Göteborgs, Borås, Lidköpings, Skara, Skövde, Arvika, Munkfors, Torsby, Lindesbergs, Fagersta, Mora, Söderhamns, Härnösands, Bräcke, Östersunds, Norsjö, Vindelns och Arvidsjaurs kommuner.*

Bostadsstyrelsen anser att de av utredningen angivna syftena, exem-

pelvis ökat ansvar för bostadsförsörjningen, bättre lokal anpassning och ökat medborgarinflytande inte i någon nämnvärd grad främjas av att förslagen genomförs. Genomförandet skulle däremot innebära minskad effektivitet och oklarare ansvarsfördelning inom den statliga organisationen. Förutsättningarna för att genomföra statsmakernas bostadspolitiska intentioner skulle därmed försämrast. Som ytterligare negativa konsekvenser nämner styrelsen sämre erfarenhetsunderlag, dyrare administration, sämre effektivitet, risk för att kommunerna binder resurser i administrativt arbete som kan användas bättre, sämre möjligheter att utnyttja ADB, jävsproblem, sämre erfarenhetsåterföring, svårigheter vid statistikinsamling m. m.

Enligt *länsbostadsnämnden i Örebro län* vars yttrande kan anses representativt för flertalet länsbostadsnämnder uppstår bl. a. följande negativa konsekvenser vid en kommunalisering.

Det nuvarande riksintresset att så enhetliga och likformiga beslut som möjligt fattas i låne- och bidragsärenden kan inte uppnås. Svårigheterna för den enskilde medborgaren att nå rätt instans och rätt person blir avsevärt mycket större. Vidare måste det vara förvirrande med minst två, ibland tre, olika myndigheter inblandade i samma beslut. Detta måste av den enskilde medborgaren uppfattas som en ökad byråkratisering. Nämnden ser vidare ökade svårigheter och fördröjningar vid genomförande av förändringar inom bostadspolitiken eftersom 278 kommuner snabbt skall tolka och tillämpa dessa ändringar. Den för ärendehanteringens betydelsefulla erfarenhetsåtervinningen, överblicken och breda kunskapsunderlaget kommer dessutom att försvinna hos den regionala myndigheten. Nämnden befarar också att en olikartad bedömning kan komma att uppstå mellan olika valperioder. Detta måste vara olyckligt för den enskilde medborgaren eftersom det i stor omfattning gäller bidrag. Specialorganet kommer att i flera fall få uppenbara svårigheter i handläggningen eftersom jävssituationer och intressekonflikter i förhållande till många låntagare kommer att uppstå. Kommunalisering av besluten kommer också att medföra betydligt högre kostnader för kommunerna än vad utredningen anger. I medeltal måste anställas och utbildas minst 2—3 personer per kommun.

Länsbostadsnämnden i Östergötlands län anger som det kanske viktigaste argumentet för att behålla nuvarande organisation att den statliga styrningen av bostadspolitiken starkt urvattnas om förslaget genomförs. Om låneberäkningar i fortsättningen kan göras med lokal anpassning av kommunala organ och man även lokalt kan anpassa de olika villkor som är anknutna till bostadsfinansieringsförordningen så mister riksdag och regering en stor del av inflytandet över bostadspolitiken.

Länsstyrelsen i Kalmar län anför att flertalet av de aktuella lånetyperna till stora delar är reglerade i detalj, vilket i sin tur i hög grad styr beslutsfunktionerna. Möjligheterna till lokal anpassning kan mycket

starkt ifrågasättas. Eftersom räntesubventioner numera är kombinerade med den slutliga bostadslångivningen talar starka skäl också för att lånesökandena skall behandlas lika. Många kommuner är vidare i dag inte personellt rustade för att ta över långivningen vilket nödvändiggör en inte oväsentlig personalförstärkning. Erfarenhetsunderlaget inom små och medelstora kommuner bli för litet. Nödvändigheten av specialreglerad förvaltning nödvändiggör också betydande administrativa resurser.

Länsstyrelsen i Jämtlands län ifrågasätter om man inte överskattat kommunernas förmåga att på grundval av indelningsförändringar och allmän resursförstärkning ta över allt fler samhällsuppgifter. Erfarenheterna från kommunernas arbete med riksplanering, trafikplanering m. m. tyder på att det finns risk för överutnyttjande av kapaciteten i många kommuner. Detta borde, framhåller styrelsen, leda till att statsmakterna respekterar det faktum att kommunerna är i behov av frister på relativt lång sikt.

De fackliga organisationerna är genomgående negativa till en kommunalisering. Till dem hör *LO*, *TCO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet*. *LO* och *byggnadsarbetareförbundet* anser att samordning och integrering mellan plan- och byggnadsväsende och bostadspolitik existerar sedan länge i kommunerna. Kommunstyrelsen är i allmänhet förmedlingsorgan för den statliga långivningen och har samtidigt ansvar för en mycket central funktion för bebyggelseplaneringen. Något ytterligare ansvarstagande erfordras enligt dessa remissinstansers uppfattning inte för att en önskad samordningseffekt skall uppnås. Oklara ansvarsförhållanden kan dessutom skapas vid en kommunalisering genom att kommuner och kommunen närstående organ i stor utsträckning står som låntagare.

Även bankorganisationerna ställer sig avvisande till en kommunalisering. *Stadshypotekskassan*, *Svenska bankföreningen*, *Svenska sparbanksföreningen* och *Sveriges föreningsbankers förbund* nämner bristande erfarenhets- och kunskapsunderlag, olikformiga beslut, jävsproblem, behov av personalförstärkningar m. m. som argument mot en kommunalisering.

Hyresgästernas riksförbund ställer frågan om en kommunalisering skulle ge kommunerna större möjligheter att ta sitt ansvar för bostadspolitik. Avsikten är som förbundet har uppfattat förslaget uppenbarligen att staten fortfarande skall utöva en stark kontroll över hanteringen av lånemedlen. Förbundet ser som en konsekvens härav en större mängd och mer snåriga råd och anvisningar. Byråkratin minskar knappast genom sådana åtgärder. Det är alldeles uppenbart att det inte är fråga om rationalisering. Tvärtom kommer personalbehovet att öka.

För *Skövde kommun* syns utredningens förslag till ändrad uppgiftsfördelning mellan stat och kommun vara mer motiverat av ett teoretiskt

principiellt resonemang i allmänhet än av klarlagda brister i nuvarande organisations lämplighet för handläggning och beslut i ifrågavarande ärendetyper. Enligt kommunens uppfattning kan den enda praktiska fördelen med en kommunalisering möjligen vara att handläggningstiden för vissa ärenden kan förkortas. Till skillnad från utredningen anser kommunen inte att en kommunalisering skulle medföra att kommunerna i större utsträckning skulle se kommunens ansvar för bostadspolitiken som en del av den kommunala verksamheten. Snarare innebär förslaget att kommunerna får överta en statlig förvaltningsuppgift till priset av dels ett ökat ekonomiskt risktagande, dels en insats av ökade administrativa och personella resurser. Sammanfattningsvis anser kommunen att en kommunalisering inte medför några fördelar av betydelse för vare sig kommunen eller den lånsökande. Snarare torde en sådan förändring innebära att rådande förhållanden med ett gott samarbete mellan kommun och länsbostadsnämnd med åtföljande tillvaratagande av dels nämndens bredare erfarenhet av en mängd likartade ärenden, dels kommunernas lokala kunskap inte längre kan upprätthållas i ärendehantering. Utredningens förslag är dessutom orationellt och medför en ur samhällsekonomisk synpunkt dyrare organisation än den nuvarande.

Brücke kommun, som bestämt avstyrker en kommunalisering, anser att det inte finns några hållbara skäl för att så radikalt förändra den nuvarande organisationen vilken hittills fungerat så väl. Ett överförande av lånebeviljandet till kommunerna skapar omedelbart behov av nya tjänster. Det är vidare ett misstag att tro att man främjar demokratiseringsprocessen och medborgarinflytandet genom att i denna typ av ärenden flytta ner beslutsnivån till kommunerna. Tvärtom inrymmer förslaget uppenbara risker för oenhetliga tolkningar kommuner emellan vilket innebär nackdelar för den enskilde. Ett åtskiljande av beslutanderätt och låneförvaltning kommer dessutom att medföra förvirring och ökad administrativ krånglighet. Medborgarnas behov av insyn och närhet till beslutsfattarna tillgodoses för övrigt redan nu i tillräcklig omfattning i och med att kommunerna bereder alla låne- och bidragsärenden och bistår allmänheten med rådgivning. Kommunen finner det inte heller tillfredsställande att kommunerna skall fatta beslut om lån till höga belopp till sig själva.

Arvidsjaurs kommun har svårt att se motiven för bostadslångivningens kommunalisering. Enligt kommunens uppfattning har kombinationen av personkännedom och lokalt inflytande via förmedlingsorganet och generella värderingar av länsbostadsnämnden, grundade på ingående författningskännedom och erfarenheter av en mångårig regional verksamhet, varit till gagn för låntagarna och inte heller upplevts som byråkratisk. Insynen i verksamheten har också varit fullt tillräcklig för den erforderliga samordningen av annan kommunal verksamhet.

Inte heller *Östersunds kommun* kan finna att en kommunalisering ger några vinster för kommunerna eller den enskilde. Trots allt tal om starkt kommunalt självstyre, närdemokrati och lokal anpassning torde besluten i låne- och bidragsärenden inte förändras med hänsyn framför allt till centralstyrningen av bestämmelser, författningar och föreskrifter. Inte heller sökandena torde uppleva någon förändring, i varje fall inte till det bättre. Kommunen anger bl. a. följande negativa konsekvenser vid en kommunalisering. Fördyrad och mindre effektiv bostadslåneadministration, omfattande beslutshandtering, omfattande kontakter i förvaltningsärenden, problem med diarieföring, ökade administrationsuppgifter, sämre informations-, rådgivnings- och serviceverksamhet, olikformig handläggning av låneärenden och ökade svårigheter att förenkla långivningen. *Hjo kommun* anser inte att det finns anledning att slå sönder en sådan hittills väl verkande regional organisation som länsbostadsnämnderna. Kommunerna skulle bli bundna av hårt styrda bestämmelser för att uppnå en enhetlig bedömning. Det kommunala organ som skulle utöva beslutanderätten skulle alltså tjänstgöra som ett slags statsorgan. Kommunerna har inte någon anledning att splittra sina begränsade såväl ekonomiska som personella resurser på kommunal självförvaltning utan bör i första hand ägna sig åt egenförvaltning.

Ett betydande antal remissinstanser har funnit problemen vid en kommunalisering så omfattande att man förordat fortsatt utredning i kommunaliseringsfrågan. Pågående utredningsarbete medför också enligt många remissinstanser att man f. n. inte kan ta ställning till förslagen. Bland remissinstanser som företräder denna uppfattning kan nämnas *SBEF*, *NBD*, *HSB*, länsstyrelserna i *Södermanlands* och *Älvsborgs län*, samt *Stockholms*, *Göteborgs*, *Uddevalla*, *Örebro*, *Mariestads*, *Sunne* och *Övertorneå kommuner*. I några fall, bl. a. i *Stockholms* och *Göteborgs kommuner*, förordar dock den socialdemokratiska minoriteten ett genomförande av kommunaliseringsförslaget.

SBEF framhåller inledningsvis att en kommunalisering skulle kunna bidra till en bättre samordnad administration med förenklade kontaktvägar mellan de bostadspolitiskt ansvariga och byggherrar/producenter. Samtidigt skulle man uppnå viss förenkling av handläggningen. Mot bakgrund av de negativa konsekvenser som kan uppkomma i form av bl. a. olikformig tillämpning av de komplicerade regler som gäller för långivningen, kapacitets- och kompetensproblem hos kommunerna, sämre erfarenhetsåterföring, jävsproblem etc. anser föreningen dock att en kommunalisering skulle innebära betydande omställningsproblem som skulle äventyra den kontinuitet som nu råder. Utredningens förslag bör därför inte genomföras förrän det blivit betryggande styrkt att kommunerna kan fullgöra uppgifterna på rationellt och konkurrensneutralt sätt.

NBD anser att den huvudsakliga rationella beröringspunkten mellan byggnadsväsendets organ och den statliga låneadministrationen finns mellan kvalitetskrav enligt bostadsfinansieringsförordningen och byggnormer. I övrigt torde beröringspunkterna enligt delegationen inte vara speciellt påfallande. Mot denna bakgrund har argumentet för att de kommunala organen för byggnadslovsgivning också skall ha hand om lånebeslut knappast någon större tyngd när det gäller ärendenas sakliga innehåll. Om en sådan samordning ter sig motiverad är bl. a. beroende av den framtida byggnadslagstiftningen. Innan man tagit ställning till det sakliga innehållet i kommande förslag och de handläggningsfrågor som har samband med detta anser delegationen att det är för tidigt att göra administrativa förändringar av det slag som utredningen föreslår.

Enligt HSB är det svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget. Handläggningen av bostadslåneärendena inom nuvarande organisation fungerar i administrativt avseende väl. Möjligheterna att förbättra organisationen och genomföra sådana ändringar i bostadslånesystemet, som en förändrad bostadsförsörjningssituation kräver bör underkastas en djupare prövning. Fortsatt utredning, eventuellt med en bredare representation, framstår därför som nödvändig enligt HSB:s uppfattning. Även Örebro kommun efterlyser en grundligare analys av förslagets konsekvenser. En bättre genomarbetning av hur kommunaliseringen påverkar mark- och bostadspolitikens olika faktorer bör således komma till stånd. För att ansvaret för en uppgift skall vara meningsfull bör erforderliga befogenheter föreligga. Så förefaller inte vara helt klart, eftersom exempel i förslaget visar att ansvaret i skilda avseenden ligger på kommunerna men beslutsbefogenheterna ligger på regional eller central nivå. Kommunen delar utredningens principiella målsättning men anser att utredningens utformning av medlen måste bli föremål för en snar förnyad översyn.

Stockholms kommun ifrågasätter om den föreslagna kommunaliseringen verkligen ökar medborgarinflytandet och medför större effektivitet. Besluten skall även fortsättningsvis fattas enligt detaljerade statliga bestämmelser. En omfattande statlig kontroll och information kommer att bli nödvändig vilket kommer att förstärka den redan omfattande lånebyråkratin. Även om Stockholms kommun är väl rustad kommer en överföring av beslutanderätten i låneärenden att medföra krav på personalförstärkning och ökad kommunal administration. Kommunen påpekar också att det är tveksamt att genomföra större administrativa förändringar innan den pågående översynen av byggnadslagstiftningen är avslutad. Beviljande av lån och låneförvaltning är intimt förenade. Därför ifrågasätter kommunen om den av utredningen föreslagna uppdelningen innebär någon administrativ förenkling. Det kan bli svåröverskådligt för de lånesökande att ha flera organ att vända sig till i olika skeden av ett låneärendes behandlingstid. Sammanfattningsvis anser

kommunen att de i betänkandet framförda förslagen i vissa viktiga frågor bör ses över.

Göteborgs kommun konstaterar att decentralisering av beslutsfunktioner från stat till kommun i princip är mycket angelägen inom olika verksamhetsområden. En ändrad ansvarsfördelning måste emellertid enligt kommunen baseras på en större handlingsfrihet genom minskad statlig detaljstyrning. Kommunens uppfattning är således att förslagen bör bearbetas innan de kan utgöra grund för förändringar i de delar som berör kommunerna. Enligt *Sunne kommun* bör ett klarläggande av riktlinjerna för en ny byggnadslagstiftning tillsammans med en kritisk granskning av den förda bostadspolitikens behandlas i ett sammanhang. Detta utgör ett nödvändigt underlag för ett ställningstagande till organisatoriska förändringar av administrationen av bostadspolitiska åtgärder.

Från flera håll framhålls att kommunernas uppfattning måste tillmätas avgörande betydelse i kommunaliseringsfrågan. Utgångspunkten är härvid att kommunerna bör vara positiva till en kommunalisering för att förslaget skall genomföras. *Länsstyrelsen i Hallands län* som anmäler viss tveksamhet mot utredningens förslag i dess helhet anser att, om det inte visar sig ett allmänt kommunalt intresse att handha låne- och bidragsgivningen, länsbostadsnämnderna bör vara kvar intill dess att en mera smidig och rationell organisatorisk lösning har hittats, som innebär en reell decentralisering och effektivisering av den art som eftersträvas. Skulle den alldeles övervägande uppfattningen bland kommunerna vara för en kommunalisering motsätter sig *länsstyrelsen* inte en sådan ordning. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har också tillmätt kommunernas ställningstagande avgörande betydelse.

Till dem som är uttalat positiva till en kommunalisering hör bl. a. *Svenska kommunförbundet*, *SABO*, *Svenska riksbyggen*, *bostadssociala delegationen*, *decentraliseringsutredningen*, *statens planverk*, *socialstyrelsen*, *länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Örebro, Västmanlands och Västernorrlands län*, *länsbostadsnämnderna i Västmanlands och Västernorrlands län* samt ca 100 kommuner bland dem *Botkyrka, Huddinge, Nacka, Solna, Södertälje, Enköpings, Eskilstuna, Katrineholms, Atvidabergs, Markaryds, Gotlands, Helsingborgs, Malmö, Trelleborgs, Kungälv, Orust, Falköpings, Vara, Degerfors, Hallstahammars, Malungs, Gävle, Hudiksvalls, Örnsköldsviks, Sorsele, Skellefteå, Bodens, Jokkmokks, Kiruna, Piteå och Överkalix kommuner*. Ett tillstyrkande yttrande har dock i många fall förbundits med reservationer av skilda slag, främst krav på kompensation för kostnadsökningar i kommunerna samt en översyn av nuvarande regelsystem med syfte att minska den statliga detaljstyrningen.

Svenska kommunförbundet konstaterar att kommunerna har huvudansvaret för bostadsförsörjningen och bebyggelseutvecklingen. Insatserna är mycket omfattande. Knappast något bostadsbyggande eller någ-

ra andra åtgärder för bostadsförsörjningen kan vidtas utan kommunernas medverkan. Kommunerna har ett primärt intresse av att de ekonomiska, planmässiga, tekniska och sociala synpunkterna på bostadsbyggandet lokalt blir på bästa sätt tillgodosett. Det är därför naturligt att de också får besluta om vilka objekt som skall ha lån. Genom en kommunalisering kan det nuvarande dubbelarbetet i lånegranskningen elimineras. Om en instans i ärendehanteringens slopas får man en snabbare beslutsång och handläggningstiderna skulle i många fall minska.

Förbundet finner det emellertid anmärkningsvärt att utredningen inte har diskuterat möjligheterna att förenkla lånehanteringen. Det är angeläget att hela låneförfarandet ses över och att ansökningsförfarandet och handläggningen i kommunerna förenklas. Härigenom skulle betydande rationaliseringsvinster kunna uppnås, bl. a. torde ärendehanteringens bli snabbare. Nuvarande låneregler är så komplicerade att den enskilde har svårt att överblicka vad som gäller. Förenklingar bör därför genomföras inte bara när det gäller blanketter och anvisningar. Också de bakomliggande lånereglerna måste göras mindre omfattande och detaljerade. Förbundet vill se en sådan förenkling som en nödvändig förutsättning för att överföra den nuvarande lånehanteringen till kommunal nivå.

Denna syn på behovet av förenkling av lånebestämmelser och översyn av administrationen delas av bl. a. *bostadsstyrelsen*, flera *länsbostadsnämnder* samt *ett 50-tal kommuner*, som i regel har sett sådana åtgärder som viktigare än en kommunalisering.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker i princip förslaget om kommunalisering med hänvisning till att kommunerna redan i dag har huvudansvaret för bostadsförsörjningen och bebyggelseutvecklingen. Enligt styrelsen har primärkommunerna goda möjligheter att avväga och samordna ekonomiska, planmässiga, sociala och tekniska aspekter och från dessa utgångspunkter skapa en god miljö för människorna. Det är därför naturligt att kommunerna också får fatta avgörande beslut beträffande långivningen. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen i dess helhet kommer att markeras genom att deras ansvar för låneförluster föreslås öka. Även strävandena att på ett mer genomgripande sätt föra in ekonomiska aspekter i den fysiska planeringen torde främjas. Kommunerna utför redan i dag ett betydande arbete i varje låneärende. Styrelsen framhåller dock att en överflyttning av beslutanderätten i låne- och bidragsärenden till kommunerna innebär att vissa kostnader överförs från stat till kommun och förutsätter att kommunerna kompenseras härför. En minoritet inom styrelsen ställer sig dock tveksam till förslaget. Minoriteten framhåller att förslaget innebär att primärkommunerna själva skall få bevilja lån till sin egen byggnadsverksamhet, något som påtagligt torde öka risken för olyckliga jävsförhållanden och minskad rättssäkerhet för den enskilde medborgaren. Denna utveckling från förvaltningsbeslut till politiserad långivning motverkar strävanden

att skapa klara riktlinjer och ansvarsförhållanden.

Länsbostadsnämnden i Västmanlands län konstaterar att kommunernas ansvar på det bostadspolitiska fältet har ökat successivt med åren. Efter 1960- och 1970-talens kommunsammanläggningar syns det därför enligt nämndens mening foljdriktigt att kommunernas ansvar ökas på förslaget sätt. För detta talar också att den föreslagna omfördelningen av uppgifterna mellan stat och kommun sannolikt kommer att medföra en viss tidsvinst i ärendehantering. Nämnden framhåller emellertid att omläggningen förutsätter att kommunerna är beredda att ta på sig det ansvar och de kostnader som är förbundna med en kommunalisering.

Bostadssociala delegationen tillstyrker kommunaliseringen mot bakgrund av att denna bl. a. tillgodoser önskemål om en nära kontakt med verkligheten. Problemen varierar i stor utsträckning lokalt och lösningarna måste sökas på det lokala planet. Även *decentraliseringsutredningen* tillstyrker. Den föreslagna organisationen leder enligt utredningen till bättre renodling av uppgifter och befogenheter på olika nivåer än f. n. Detta medför i sin tur en förenkling av arbetet som har möjligheter att stimulera till effektivitet i verksamheten och ökar möjligheterna för allmänheten att få kontakt med de beslutande organen. Kommunerna har enligt utredningens bedömning goda förutsättningar att svara för de uppgifter som utredningen har lagt på dem. Decentraliseringsutredningen känner ingen tveksamhet inför ett system som innebär att ett kommunalt organ skall bevilja kommunen statliga lån och bidrag. Samtidigt stryks under att en kommunalisering inte får innebära att staten genom detaljföreskrifter i onödan reglerar den kommunala verksamheten. I annat fall riskerar man att fördelarna med en kommunalisering — i första hand möjligheter till en bättre lokal anpassning — går förlorade.

Svenska riksbyggen anser att förslaget är i överensstämmelse med de principer om ökat kommunalt inflytande i bostadsförsörjningsfrågorna vars tillämpning allmänt har eftersträfvats. För förslaget talar också en del praktiska omständigheter. Riksbyggen hänvisar bl. a. till den kritik som företaget tidigare har riktat mot byråkratisering av lånehandläggningen. Den anses till en del bero på att besluten tas i länsbostadsnämnderna och inte direkt i kommunerna. Att kommunerna i varje enskilt ärende knyts upp genom borgensåtaganden torde bidra till en lika seriös behandling av ärendena i kommunerna som den som utförs i länsbostadsnämnderna. I syfte att renodla beslutsprocessen framhåller förbundet emellertid att det kan vara motiverat att beslut som gäller kommuner tas på länsstyrelsenivå. Riksbyggen tar också upp de negativa konsekvenser som följer med förslaget och de åtgärder som måste vidtas för att så långt möjligt eliminera eller kompensera dessa. Bl. a. påtalas behovet av entydiga föreskrifter, information och service från statliga myndigheter, erfarenhetsåterföring samt kompensation till kommunerna för ökade administrativa kostnader. *SABO* anser sig i huvudsak kunna

tillstyrka en kommunalisering men framhåller att man inte har kunnat bedöma om och i vilken utsträckning som de nu framlagda förslagen är adekvata i en framtida situation eller mest angelägna som bostadspolitisk reform.

Trelleborgs kommun anser förslaget ligga väl i linje med den allmänna utvecklingen inom bostadsförsörjningen, som kännetecknas av ett allt större kommunalt inflytande. Kommunen framhåller vikten av att förslagets positiva effekter inte urholkas av alltför omfattande statliga detaljföreskrifter som helt binder kommunerna i deras verksamhet. *Herrljunga kommun* framhåller bl. a. att handläggningen och bedömningen av låncärenden i hög grad är beroende av person- och lokalkännedom. Detta gäller såväl den ekonomiska sidan som den planmässiga bedömningen. Det kommunala organet har från början till slutet av handläggningen denna kännedom samt direktkontakten med låntagaren. Vid handläggning på annan nivå måste allt bedömningsmaterial översättas till skriftlig form med åtföljande dröjsmål vid kompletteringar, förfrågningar m. m. En sådan handläggning finner kommunen högst orationell. *Sundsvalls kommun* ser en kommunalisering som en rationell åtgärd, dels för den enskilde som därmed får att göra med endast en i allmänhet närbelägen instans, dels för myndigheterna som kan undvika dubbelgranskning och samtidigt samordna olika rutiner för granskning av låneansökningar m. m. *Lycksele kommun* anser att de uppgifter som kommunerna skulle överta vid en kommunalisering är just sådana som de har alla möjligheter att överblicka och vid behov göra prioriteringar inom. Personellt bör de inte belasta kommunerna i alltför stor utsträckning jämfört med dagens läge, eftersom kommunerna i sin planering redan nu styr bostadsbyggandet och via byggnadsnämnd och andra organ har full insyn i de åtgärder som planeras.

Många remissinstanser har aktualiserat en partiell eller successiv delegering av beslutanderätten i vissa låne- och bidragsärenden. I vissa fall förordas också en frivillig linje, dvs. att beslutanderätten förs över på sådana kommuner som själva vill överta denna rätt. Till dessa remissinstanser hör bl. a. *länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs, Malmöhus, Gävleborgs och Västerbottens län* samt *Uppsala, Norrköpings, Kristianstads, Partille, Öckerö, Gullspånga, Hallsbergs, Umeå och Asele kommuner*.

Länsstyrelsen i Kronobergs län ställer sig i princip avvisande till en kommunalisering. Eftersom den lokala kännedomen torde vara särskilt värdefull vid långivning avseende socialt inriktade låneformer t. ex. förbättringslån, förefaller det emellertid enligt styrelsens uppfattning motiverat att överlåta beslutsfattandet därom till de kommuner som så önskar. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* bör beslutsfunktioner överflyttas från staten till kommunerna så långt möjligt och i den utsträckning som är förenligt med bostadskonsumenternas intressen. Man bör därför

klarlägga möjligheterna att dela upp lånebesluten mellan stat och kommun efter ärendeslag eller på annat sätt. Med hänvisning till kommunernas skilda administrativa resurser ifrågasätter *länsstyrelsen i Gävleborgs län* om inte decentraliseringen kan genomföras successivt i takt med den erforderliga ökningen av antalet tjänster i kommunerna. Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län*, som har förordat en överarbetning av förslaget, torde ett överförande i synnerhet för de mindre kommunerna medföra kostnader som inte står i rimlig proportion till nyttan och fördelarna. Det är därför tveksamt om beslutanderätten skall påtvingas kommunerna. En lösning skulle kunna vara att det regionala bostadspolitiska organet får möjlighet att delegera beslutanderätten till de kommuner som så önskar. Denna lösning förordas också av *Umeå* och *Asele* kommuner. Enligt *Umeå kommun* är utredningens motiv för att avvisa en partiell kommunalisering inte hållbara om frivilliglinjen följs.

Norrköpings kommun anser att det finns flera skäl som talar för att beslutanderätten i bostadslåneärenden bibehålls på regional nivå. Där emot anser kommunen att beslut om lån och bidrag enligt kungörelsen om statligt stöd till energibesparande åtgärder bör delegeras på kommunerna, eftersom dessa beslut är av mindre bostadspolitisk betydelse. Dessutom anser kommunen att beslut om dispens från markvillkoret enligt 6 § bostadsfinansieringsförordningen kan delegeras på kommunerna med hänsyn till att markvillkorsärenden kan betraktas vara av markpolitisk karaktär. *Kristianstads kommun* som har samma principiella grundinställning har inget att erinra mot att vissa ärenden av begränsad omfattning som energisparlån etc. kommunaliseras. *Öckerö kommun* anser att man i en första etapp borde kunna decentralisera beslut om bostadslån till styckebyggda småhus samt lån och bidrag till energibesparande åtgärder varefter en successiv decentralisering av resterande ärenden kan övervägas. Även *Gullspångs kommun* anser att besluten om lån och bidrag till energibesparande åtgärder skulle kunna kommunaliseras.

4.5.2 Decentralisering av beslutsfattandet inom den statliga organisationen

Utredningens förslag till decentralisering av beslutsfattandet i ett stort antal ärendegrupper från regeringen och bostadsstyrelsen till det regionala organet har fått ett mycket starkt gensvar bland remissinstanserna. I åtskilliga fall har de förordat att ytterligare beslutsfunktioner decentraliseras. Invändningar mot utredningens förslag på denna punkt saknas helt. Bland remissinstanser som tillstyrker kan nämnas *bostadsstyrelsen*, *RRV*, *decentraliseringsutredningen*, *Svenska riksbyggen*, *HSB*, *många länsbostadsnämnder*, *länsstyrelser* och *kommuner*. *HSB* framhåller dock att det är ett oeftergivligt villkor att inte det övergripande politiska ansvaret hos riksdag och regering för bostadspolitiken undanskymas.

Ett flertal remissinstanser förordar till skillnad från utredningen att beslutanderätten i fråga om bidrag till förbättring av boendemiljön decentraliseras från bostadsstyrelsen till den regionala organisationen eller i något fall direkt till kommunerna. Till dessa remissinstanser hör bl. a. *bostadsstyrelsen*, *decentraliseringsutredningen*, *Svenska kommunförbundet* samt *Malmö och Klippans kommuner*. *Bostadsstyrelsen* anser att beslut om bidrag till miljöförbättring är en verksamhet av samma karaktär som lån och bidrag till förbättring av bostadsförsörjningen i övrigt och därför bör handläggas av länsbostadsnämnderna medan *Svenska kommunförbundet*, som förordar att beslutanderätten läggs på kommunerna, åberopar behovet av lokalkännedom samt att de boendes medverkan kräver kort avstånd mellan sökande och beslutsfattare.

Boendemiljödelegationen är av motsatt uppfattning och anför att ett års erfarenheter visar att den centrala handläggningen är nödvändig tills vidare med tanke på den osäkerhet och brist på erfarenhet som ännu finns inom detta område. Delegationen ser dock som sin uppgift att successivt sprida den nödvändiga kunskapen och erfarenheten för att på längre sikt kunna decentralisera själva bidragsgivningen.

Beslut i fråga om lån och bidrag till allmänna samlingslokaler som enligt utredningens förslag skall fattas av bostadsstyrelsen har av remissinstanserna oftast berörts i anslutning till frågan om bidrag till miljöförbättrande åtgärder. *Länsbostadsnämnderna i Kronobergs och Västmanlands län* som förordar en decentralisering till regional nivå av beslut om bidrag till miljöförbättringar anser att även besluten om stöd till allmänna samlingslokaler bör decentraliseras. Av motsatt uppfattning är *Svenska kommunförbundet* och *Malmö kommun*. *Kommunförbundet* framhåller att dessa ärenden är fåtaliga och kan rymma särskilda samordningsproblem som motiverar att besluten ligger på central nivå. Förbundet anser att nuvarande ordning fungerar bra varför det inte finns skäl till någon ändring.

Bostadsstyrelsen vill för sin del komplettera utredningens förslag om decentralisering med vissa ärendegrupper. Således föreslås att länsbostadsnämnderna från regeringen övertar beslutanderätten i fråga om uthyrning av bostäder till lokaler av annat slag än låneunderlagslokaler, preliminära beslut om hyresförlustlån samt godtagande av annan säkerhet än inteckning i vissa fall. Styrelsen föreslår dessutom att dess befogenhet att medge anstånd med betalning av lånekostnader i högst 12 månader överflyttas till länsbostadsnämnderna.

Förslaget om en decentralisering av beslutanderätten i fråga om tidskoefficient från regeringen till Bostadsverket har i regel inte berörts av remissinstanserna. *Länsbostadsnämnden i Jönköpings län* och *länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker dock förslaget i denna del.

4.6 Fördelning av ramar

Utredningens förslag till förändringar i ramsystemet har i princip mottagits positivt av remissinstanserna. *Bostadsstyrelsen* ser dock vissa problem när det gäller förslaget om fördelning på kommuner av ramar för bostadslån till ombyggnad, förbättringslån och energisparstöd. Denna fördelning måste baseras på ett osäkert underlag. Före ett kalenderårs början är behovet av medel i olika kommuner inte känt i någon större utsträckning. Det måste därför enligt styrelsen bli behov av ett flertal justeringar under året. Betänkligheter av detta slag behandlas också av *Malmö kommun*, som emellertid anser att det inte möter några särskilda svårigheter att finna erforderligt underlag.

Förslaget att länsstyrelserna också i län med storstadsområden bör fördela bostadsbyggnadsramarna i hela länet på kommuner och storstadsområden tillstyrks eller lämnas utan erinran med något enstaka undantag. Till dem som tillstyrker hör bl. a. *bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län samt länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län. Svenska kommunförbundet* framhåller emellertid i detta sammanhang att man måste finna lösningar som är anpassade till de regionala förhållandena.

Malmö kommun ställer sig däremot avvisande till förslaget och förordar att den centrala ramfördelningen på län och storstadsområden behålls. Utvecklingen inom storstadsområdena inrymmer enligt kommunens mening planeringsproblem av sådan art att områdena bör jämföras med län i regeringens regionalpolitiska handlande.

Förslaget att länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län skall fördela ramen för Göteborgsregionen — som rör tre län — tillstyrks av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län. Tre reservanter i länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt Göteborgsregionens kommunalförbund* är emellertid negativa till en omedelbar förändring. Kommunalförbundet framhåller att man i dag svarar för långsiktiga bedömningar av bostadsbehovet i regionen och för sammanställning och bedömning av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Detta material utgör underlag för beslut om ramar till regionen. En överflyttning av ramtilldelningen till länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län innebär att länsstyrelsen har att bedöma regionens bostadsbyggnadsprogram, i vilket ingår kommuner från två andra län, och sedan avväga en ramfördelning mellan Göteborgsregionen och den del av Göteborgs och Bohus län som ligger utanför Göteborgsregionen. En ändring av ramfördelningssystemet i regionen kan således kräva en ändrad handläggning av underlag för ramfördelningen t. ex. bostadsbyggnadsprogrammen. Innan mera varaktiga lösningar av samordningsproblemen i Göteborgsregionen har nåtts, anser kommunalförbundet att bostadsbyggnadsfrågorna

och därmed ramfördelningssystemet för regionen inte bör förändras. Motsvarande uppfattning redovisas av *de tre reservanterna i länsstyrelsen*, medan *Göteborgs kommun* för sin del åberopar kommunalförbundets yttrande.

Utredningens uppfattning att fördelningen inom storstadsområdena liksom hittills bör ankomma på de kommunala samarbetsorganen delas av de remissinstanser som har uttalat sig i frågan med undantag av *länsstyrelsen i Malmöhus län*. Styrelsen hänvisar till att man i olika sammanhang påtalat olägenheter av att länsstyrelsens samordnande funktion på detta sätt inskränks. Det samlade grepp i fråga om resursfördelningen i länet som länsstyrelsen måste ha kräver bl. a. möjligheter till avvägningar av bostadsbyggandet mellan samtliga kommuner i länet. Länsstyrelsen ställer sig därför avvisande till förslaget att kommunalförbundet skall besluta om fördelningen på kommuner av ramen för sydvästra Skåne. Av motsatt uppfattning är *Sydvästra Skånes kommunalförbund* och *Malmö kommun*. Kommunalförbundet stöder helt utredningens förslag att de kommunala samarbetsorganen även fortsättningsvis skall svara för fördelningen av bostadsbyggnadsramarna i sydvästra Skåne. Det gemensamma kommunala ansvarstagande för bostadsförsörjningen, som vuxit fram i dessa tre regioner, har visat sig fungera bra och ligger helt i linje med utredningens decentraliseringssträvanden.

Utredningens förslag att regeringen skall överta den centrala ramfördelningen har i regel bemötts positivt. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller således att bostadsbyggandet spelar stor roll för den regionala utvecklingen. På grund därav anser länsstyrelsen i likhet med utredningen att beslut om fördelning på län av ramar för långivningen samt tillstånd för inte statligt belånat byggande bör fattas av regeringen och inte som nu av bostadsstyrelsen. Genom en sådan ordning skapas bättre förutsättningar än nu att samordna fördelningen med övriga statliga insatser. *Länsstyrelsen i Kalmar län* framhåller att dessa beslut är av övergripande karaktär och ett av de starkaste regionalpolitiska medlen. Ställningstagandet är av renodlad politisk karaktär och regeringen bör i dessa frågor ta det övergripande ansvaret. Även *Svenska kommunförbundet* tillstyrker förslaget. *Sydvästra Skånes kommunalförbund*, som avstyrker, ser som en konsekvens av förslaget att de värdefulla direktkontakterna mellan kommunalförbundet och bostadsstyrelsen bryts.

Bostadsstyrelsen, som inte tar direkt ställning till förslaget i denna del, framhåller att fördelning av ramar inte kan anses vara ett regionalpolitiskt styrmedel utan skall göras utifrån behovet av bostadsbyggande i olika områden. Givetvis kan detta behov ha påverkats av beslut om regionalpolitiska insatser och i denna mening finns behov av samordning. Om ramfördelningen skall beslutas av regeringen bör likväl justeringar

under löpande år kunna beslutas av bostadsstyrelsen. *Länsbostadsnämnden i Jönköpings län* framhåller att man med nuvarande beslutsordning har möjligheter att i enkla former och utan tidsutdräkt erhålla en vidgad ram då detta har varit lämpligt och nödvändigt. Under förutsättning att man kan finna former för sådana justeringar är nämnden emellertid beredd att tillstyrka förslaget.

Behovet av en samordning mellan ramen för bostadslån och byggnadstillstånd för inte statligt belånat bostadsbyggande påtalas i vissa yttranden. Enligt *Göteborgsregionens kommunalförbund* bör det vid en omläggning av ramsystemet undersökas huruvida det är möjligt att samordna de två ramarna för nyproduktion och samtidigt som beslutanderätten om bostadslån överflyttas till kommunerna även överföra tillståndsgivningen till dem.

4.7 Besvär

Utredningens förslag att den centrala bostadspolitiska organisationen i regel skall vara sista besvärshöjningen över kommunernas beslut om lån och bidrag för bostadsändamål har i regel inte föranlett några erinringar från remissinstanserna. Till dem som tillstyrker hör bl. a. *decentraliseringsutredningen* samt *Solna och Gislaveds kommuner*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser dock att regeringen även i fortsättningen bör vara sista besvärshöjningen. Tvist i enskilda ärenden mellan statliga myndigheter och kommuner bör enligt styrelsens uppfattning i princip avgöras av regeringen och inte av ett statligt verk.

Norrköpings kommun ifrågasätter till skillnad från utredningen en vidgning av de besvärshöjningens krets för att kunna bibehålla en enhetlig rättstillämpning vid en kommunalisering. Enligt kommunen skulle vissa kommuner annars, då det ej är fråga om anbud, tolka bestämmelserna synnerligen generöst utan risk för överprövning. *Malmö kommun* anser däremot förslaget tillfredsställande på denna punkt.

Fullmäktige i riksbanken nöjer sig med att konstatera att besvärshöjningens farandet i låneförvaltningsärenden är otillfredsställande utrett.

Förslaget att anbudsgivare i särskild ordning skall ges besvärshöjning över kommunernas beslut har föranlett erinringar från många remissinstanser, bland dem *länsstyrelsen i Värmlands län*, *länsbostadsnämnderna i Uppsala och Jönköpings län* samt *Solna, Gislaveds och Malmö kommuner*.

Länsbostadsnämnden i Jönköpings län framhåller att det med hänsyn till bostadsplaneringen och sysselsättningen knappast är möjligt med någon längre tidsutdräkt för just dessa ärenden som bör tas upp till omedelbar prövning för att arbetet skall kunna bedrivas enligt tidsplanen. Statsmakternas beslut om större öppenhet kring anbudsupphandling har

utan tvekan varit av mycket stor betydelse under den tid bestämmelserna har tillämpats. Den tämligen enkla form av prövning som nu finns bör emellertid inte, som utredningen har föreslagit, ersättas med ett utdraget besvärsförfarande som kan äventyra företagets igångsättning. *Solna kommun* anser inte utredningens motivering för att ge anbudsgivare förvaltningsbesvärsrätt övertygande. Kommunernas beslut innebär en bedömning av anbud och val av det anbud som i olika avseenden får anses vara det förmånligaste. Kommunerna bedriver för egen del en omfattande upphandlingsverksamhet där beslut endast kan överklagas genom kommunalbesvär. Kommunen anser inte att anbudsgivarna i bostadslånefallen har en sådan särställning att förvaltningsbesvärsrätt är motiverad. *Gislaveds kommun* ifrågasätter om man inte tillskapar förhållanden som blir mycket besvärliga genom den föreslagna besvärsrätten. Okynnesöverklagningar kan fördröja igångsättningen av ett projekt ganska länge till förfång för genomförandet och med ökade kostnader som följd. Kommunen avvisar därför förslaget. Även *Malmö kommun* finner den föreslagna besvärsrätten olämplig av liknande skäl.

4.8 Ökat ekonomiskt ansvar för kommunerna

Utredningens förslag om ett ekonomiskt ansvar för det statliga bostadslånet även beträffande lån till lägenheter med hyres- eller bostadsrätt har fått ett blandat mottagande hos remissinstanserna.

RRV som tillstyrker utredningens förslag finner det rimligt att den som beviljar en kredit också bör stå en risk för krediten. Enligt *fullmäktige i riksbanken* bör kravet på kommunens borgensåtagande ökas från föreslagna 5 % av låneunderlaget till 10 % av detta underlag för andra fastighetskategorier än småhus som skall bebos av låntagaren. Därigenom uppnås en bättre balans mellan kommunens ställning som beslutsfattare i låneärenden å ena sidan och som låntagare å den andra.

Svenska kommunförbundet finner inte skäl att motsätta sig förslaget men kan inte acceptera den konstruktion för ansvaret som utredningen har föreslagit, eftersom risktagandet kvarstår under lång tid och någon minskning av kommunens ansvar ej sker i takt med lånets amortering. Enligt förbundets mening bör risktagandet i stället utformas på sådant sätt att det avser viss procentuell andel av statslånet vid förlusttillfället i likhet med nu gällande bestämmelser för småhus. Denna uppfattning delas av bl. a. *Gävle kommun*.

Till de i huvudsak positiva hör också *SABO* och *Svenska riksbyggen*. *Riksbyggen* anser att det föreslagna kommunala ansvaret medverkar till en lika seriös behandling av ärenden i kommunerna som den som utförs av länsbostadsnämnderna. *Malmö kommun* finner det rimligt att kommunerna åtar sig ett ekonomiskt ansvar av föreslagen omfattning. Kommunen stryker dock starkt under att detta ökade ansvar bör åtföljas av

ökad frihet att bedriva en aktiv bostadspolitik innebärande bl. a. en lokal anpassning av långivningen. *Skelefteå kommun* vill se förslaget ur ett vidare perspektiv. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och deras avgörande inflytande i plan- och byggnadsfrågor av enbart lokal räckvidd är därvid viktiga utgångspunkter. Mot bakgrund av kommunernas planerings- och beslutskompetens i dessa frågor finner kommunen det rimligt att beslutanderätten för statliga bostadslån knyts till en utvidgning av risktagandet till flera läntagarkategorier.

Bostadssociala delegationen är däremot tveksam till ett ökat kommunalt ansvar. I det enskilda fallet kan förslaget enligt delegationens mening få negativa konsekvenser i den meningen att kommunernas intresse för att medverka till utvecklings- och experimentverksamhet inom bostadssektorn minskar. Enligt *HSB* har några övertygande skäl inte anförts för förslaget. Även om kommunerna får överta beslutanderätten beträffande bostadslånen — vilket *HSB* avvisat — kan det inte antas att denna beslutanderätt skulle utövas så, att ett ökat kommunalt ansvar för bostadslånen är motiverat. Ansvaret för bostadslån bör därför enligt förbundets mening i sin helhet åvila staten som långgivare.

Uppsala kommun konstaterar att förslaget innebär en avsevärd ökning av kommunens ekonomiska risktagande. Enligt kommunen har en grundtanke bakom fördelningen av bostadspolitiska uppgifter mellan stat och kommun hittills varit att riskbördan huvudsakligen skall bäras av staten. Kommunen avstyrker förslaget då detta endast skulle innebära en omotiverad övervältring av riskbördan från staten till kommunerna inom ramen för ett av staten helt reglerat bostadsfinansieringssystem. *Göteborgs kommun* biträder ej utredningens förslag på denna punkt, eftersom utredningen inte på något sätt har visat att det vidgade kommunala borgensåtagandet motsvaras av ett reellt kommunalt inflytande på långivningen. *Mora kommun* kan för sin del inte godta utredningens motivering att kommunernas ansvar för besluten markeras genom ett ekonomiskt risktagande. Enligt kommunens uppfattning torde kommunernas vilja att åta sig ett ökat ansvar inom bostadspolitiken inte öka genom att de påtvingas ökat risktagande. *Mölnåls kommun*, som avstyrker förslaget, framhåller att kommunen kan orsakas förluster av orsaker varöver kommunen inte råder och påpekar att den regionala utvecklingen till större delen bestäms av regionala och statliga organ genom ekonomiska styrmedel.

Frågan om samordning mellan borgensåtagande och lånebeslut vid en kommunalisering har berörts av ett flertal kommuner. *Mullsjö kommun* framhåller att det kommunala lånebeviljande organet inte rimligen kan fatta beslut om bostadslån samtidigt som kommunen vägrar det borgensåtagande som utgör förutsättning för lånet. En samordning måste alltså ske mellan besluten, vilket knappast kan ske på annat sätt än att lånebeslut också innebär kommunal skyldighet att teckna borgen i föreskri-

ven omfattning. Detta innebär att ett kommunalt specialreglerat organ som är oberoende av direktiv från kommunfullmäktige och kommunstyrelse kan fatta beslut som medför motsvarande borgensansvar för kommunen. *Sandvikens kommun* framhåller med samma utgångspunkt som *Mullsjö kommun* att det ökade risktagandet kommer att innebära behov av en mera noggrann och ingående handläggning av låneärendena och pekar också på den situation där lånesökanden efter besvär i högre instans får bifall till sin låneansökan.

4.9 Överföring av förvaltning av bostadslån m. m. till riksbanken

Utredningens uppfattning att låneförvaltningen av rationella skäl inte lämpligen kan föras över till kommunerna stöds av remissopinionen. Utredningens förslag att låneförvaltningen förs över till riksbanken har dock mött stark kritik och avvisas av flertalet remissinstanser som har uttalat sig i denna fråga. De remissinstanser som är negativa till utredningens förslag om kommunalisering av beslutanderätten i fråga om låne- och bidragsärenden avvisar vanligtvis förslaget med hänvisning till sitt ställningstagande i kommunaliseringsfrågan. Många instanser framhåller också att man anser det olämpligt att lägga långivning och låneförvaltning på olika organ. Även flertalet av de remissinstanser som är positiva till en kommunalisering ställer sig avvisande eller tveksamma till förslaget om överföring av låneförvaltningen till riksbanken. När det gäller frågan om vilket organ som bör ha hand om låneförvaltningen vid en kommunalisering pekar åtskilliga remissinstanser på möjligheten att föra över låneförvaltningen på bcfintliga bottenlåneinstitut och lokala banker.

Bland de remissinstanser som är negativa till utredningens förslag om överföring av låneförvaltningen till riksbanken återfinns bl. a. *bostadsstyrelsen*, nästan samtliga *länsbostadsnämnder*, flertalet *länsstyrelser*, *LO*, *TCO*, *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa*, *Svenska bankföreningen*, *Svenska sparbanksföreningen*, *Sveriges föreningsbankers förbund*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *Hyresgästernas riksförbund*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, *Svenska riksbyggen*, *HSB*, *SABO*, *NBD*, *Sveriges trähusfabrikers riksförbund* och flertalet av de kommuner som berört utredningens förslag i denna del.

Bostadsstyrelsen anser att skiljandet av långivning och låneförvaltning innebär en allvarlig olägenhet. Åtgärden skulle enligt styrelsen försvåra handläggningen av såväl själva lånefrågan som av förvaltningsärendena. Styrelsen pekar på att det är av stort praktiskt värde för den s. k. pantvårdande verksamheten att ha nära tillgång till teknisk och ekonomisk expertis. Då det gäller säkerhetsfrågor är det angeläget att den juridiska bedömningen är lika vid beslut om lån och vid förvaltningsbeslut. Vid

skiljande av beslut och förvaltning har förvaltningsorganet inte tillgång till låneansökningshandlingar eller till den personal som har handlagt låneärendet, vilket ökar behovet av kontakter utåt.

Organisatoriskt innebär skiljandet av långivning och låneförvaltning enligt bostadsstyrelsen en ökad specialisering av personalen. Brist på kontakt mellan olika personalgrupper medför en risk för en kunskapsmässig uttunning till olägenhet för såväl låntagare som myndighet. En utveckling i denna riktning skulle enligt styrelsen gå rakt emot nutida strävanden att skapa stimulerande arbetsuppgifter och en serviceinriktad förvaltning. För låntagarna medför uppdelningen på en besluts- och en förvaltningsmyndighet att de får svårare att orientera sig i organisationen. Riskerna för att de drabbas av fel i handläggningen och att denna tar längre tid är enligt styrelsen uppenbara.

Enligt *LO*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *Svenska riksbyggen* och *HSB* har utredningen inte redovisat några bostadspolitiskt vägande argument för överföringen av låneförvaltningen till riksbanken. *TCO* anser att skiljande av långivning och låneförvaltning kan leda till både en försämring av servicen för bostadskonsumenter och en specialisering med mer monotona arbetsuppgifter som följd för personalen.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa delar inte utredningens uppfattning att låneförvaltningen inte innehåller bostadspolitiska ställningstaganden i egentlig mening. En mängd åtgärder under förvaltnings tiden kräver enligt stadshypotekskassan bedömningar från bostadspolitiska utgångspunkter. Exempel på sådana åtgärder är bevakning av att betryggande säkerhet föreligger, beslut om övertagande av lån, beslut om ändringar av säkerhet, beslut om indrivningsåtgärder och handläggning av exekutiva auktioner. Stadshypotekskassan anser också att utredningen borde ha prövat den möjlighet som föreligger att förvalta de statliga bostadslånen tillsammans med de långfristiga bottenlånen. Den naturligaste lösningen är emellertid att även i fortsättningen låta länsbostadsnämnderna eller motsvarande myndighet handha den egentliga låneförvaltningen.

SABO anser att en överföring av låneförvaltningen till riksbanken skulle innebära att en från riksbankens huvudsakliga uppgifter väsensskild funktion skulle tillföras denna bank. Det kan enligt *SABO* starkt ifrågasättas om det är lämpligt och ändamålsenligt att riksbankens väsentliga kreditpolitiska roll sammanförs med en passiv lånehantering av stor omfattning. *SABO* noterar också att utredningen inte har prövat bl. a. möjligheten att i den nya centrala organisationen använda ett utbyggt utnyttjande av det centrala administrativa systemet och att låta länsstyrelserna sköta den rena pantvården och kravåtgärderna.

Utredningens förslag tillstyrks eller godtas med vissa erinringar av bl. a. *kammarkollegiet*, *statskontoret*, *RRV*, *länsbostadsnämnden i Västmanlands län*, *några länsstyrelser*, *decentraliseringsutredningen*, *riks-*

banksfullmäktige, Svenska kommunförbundet och ett mindre antal kommuner.

Statskontoret anför att den förkortning av handläggningstiden som kan väntas genom att ärendena inte behöver underställas länsbostadsnämnden för slutlig behandling och beslut i en del fall torde motverkas av tillkommande svårigheter i och med att besluts- och förvaltningsfunktionerna organisatoriskt skiljs åt. Detta blir förhållandet i de fall där samråd mellan lånebeslutande och låneförvaltande organ måste ske innan lånebeslut fattas. Vid ett genomförande bör därför särskild uppmärksamhet ägnas utformningen av rutinerna vid sådana kontakter. I övrigt har statskontoret inte kunnat finna några avgörande nackdelar med att skilja lånebeviljande och låneförvaltande funktioner åt. Skiljandet av funktionerna kan dock enligt statskontoret komma att medföra högre administrativa omkostnader än i dag. För att motverka en kostnadsökning bör bl. a. de samordningsvinster som kan uppstå ytterligare uppmärksammas. Inte heller RRV kan se några avgörande hinder mot att skilja låneförvaltningen från långivningen. RRV saknar emellertid en bedömning av kostnaderna för att lägga låneförvaltningen på riksbanken jämfört med andra låneförvaltande organ. Från redovisningssynpunkt torde dock riksbanken vara det enklaste alternativet. *Länsbostadsnämnden* och *länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller att skiljandet mellan låneförvaltningen och handläggningen av låne- och bidragsärenden innebär vissa ofrånkomliga nackdelar, men att dessa inte har sådan tyngd att de uppväger fördelarna med en kommunalisering av låne- och bidragsverksamheten.

Riksbanksfullmäktige framhåller att förvaltningen av de statliga bostadslånen inte avser kreditbedömning utan är av administrativ karaktär och därför på ett naturligt sätt torde kunna inpassas i bankens verksamhet. Riksbanksfullmäktige hänvisar till sin tidigare utfästelse om att åta sig låneförvaltningen. Om en kommunalisering av långivningen kommer till stånd är fullmäktige i enlighet med denna utfästelse beredd att medverka till att förvaltningen överförs till riksbanken. Fullmäktige framhåller emellertid att reformen är förenad med större arbetsuppgifter än vad som i utredningsarbetets initialskede kunde förutses. Utbyggnaden av organisationen vid riksbankens avdelningskontor blir genomgripande.

Svenska kommunförbundet anför att det för kommunerna torde sakna betydelse om låneförvaltningen läggs på riksbanken, någon annan bank eller ett statligt regionalt bostadsorgan. *Sollentuna kommun* anser att utredningen har överdrivit nackdelarna med att skilja beslutsfattande och låneförvaltning åt. Redan med nuvarande beslutsordning handlägger de kommunala organen låneansökningar så ingående att låne- och in-teckningsförhållandena är utvärderade innan ansökningarna med yttrande inges till länsbostadsnämnden. Eftersom kommunerna redan nu har omfattande kontakter med tingsrätt och låneinstitutioner skulle det

innebära mycket litet merarbete att inhämta uppgifter från ytterligare en instans.

4.10 Ny roll för den statliga organisationen

Utredningens allmänna syn på de statliga myndigheternas framtida roll inom bostadspolitiken samt inom plan- och byggnadsväsendet har mött ett starkt gensvar bland remissinstanserna, framför allt bland *kommunerna*. Från vissa remissinstanser, bl. a. *bostadsstyrelsen* och många *länsbostadsnämnder*, kritiseras dock utredningens slutsatser med anledning av de förändringar som har inträtt på bostadsmarknaden. Dessa remissinstanser godtar i regel inte utredningens förslag som en beskrivning på en ny roll eftersom de föreslagna uppgifterna i regel redan i dag anses ingå i myndigheternas verksamhet.

Intresset för en ökad rådgivning, service och information från de statliga centrala och regionala organen inom bostadspolitiken är starkt hos kommunerna. Till dem som är allmänt positiva till en ökning av denna verksamhet hör bl. a. *Södertälje, Upplands Bro, Katrineholms, Vimmerby, Staffanstorps, Laholms, Skövde, Köpings, Gävle och Bodens kommuner*. *Norrköpings kommun* instämmer i utredningens uppfattning att informationsinsatserna bör intensifieras för att nya rön och metoder skall tränga ut till dem som handlägger och beslutar i bostadsfrågor. Likaså finner kommunen det värdefullt att åtgärder vidtas för att främja konsumentupplysning och varudeklaration av bostäder. Kommunen finner det angeläget att statsmakterna ökar stödet till experiment- och utvecklingsarbete inom bostadsområdet och att de främjar projekt för utveckling av närmiljö och service i bostadsområdena. Kommunen är dessutom positiv till att formerna för olika kommuners sätt att öka medborgarinflytandet analyseras och vidareutvecklas.

Även *länsstyrelserna i Kalmar och Örebro län* anser att information, råd och service till olika parter och intressenter inom bostadsområdet framdeles bör spela en framskjuten roll. Liknande uppfattning finns allmänt inom *den statliga bostadspolitiska organisationen*.

Utredningens uppfattning att kommunen är det naturliga kontaktorganet för information till allmänheten i bostadsfrågor är allmänt omfattad bland remissinstanserna. *Nämnden för samhällsinformation* framhåller det viktiga i att informationsinsatserna till medborgarna koncentreras till ett enda organ — i det här fallet kommunerna. Som skäl här för anför nämnden att kommunen jämfört med regionala och centrala organ oftast står närmare, inte bara geografiskt, utan också när det gäller förutsättningarna att kunna anpassa informationen till lokala förhållanden. Nämnden vill därför betona vikten av att kommunernas informationsskyldighet på detta område fastställs, så att medborgarnas rätt till likvärdig information tillgodoses oavsett var de bor. Den av utred-

ningen skisserade modellen för att tillgodose behovet av underlag för denna information, dvs. att det centrala verket producerar allmängiltigt underlag medan det regionala organet ger den kompletterande information som de speciella regionala förutsättningarna påkallar, tillstyrks av nämnden. *Malmö kommun* framhåller emellertid i detta sammanhang riktigheten i utredningens påstående att informationen inte enbart är en uppgift för statliga eller kommunala myndigheter och hänvisar till utredningens uttalanden om folkrörelsernas betydelse. Kommunen pekar särskilt på de positiva erfarenheterna av samarbetet med hyresgäströrelsen i vissa projekt inom kommunen.

Utredningens syn på statens nya roll inom bostadspolitiken är delvis grundad på de förändringar som under senare år har inträffat på bostadsmarknaden. *Bostadsstyrelsen* instämmer i att detta innebär en förskjutning och utvidgning av arbetsuppgifterna men stryker starkt under att denna förskjutning inte innebär någon förändring av de grundläggande bostadspolitiska uppgifterna. Frågor om bostadsproduktionens omfattning, fördelning på nybyggnad och ombyggnad samt inriktning på olika typer av hus och lägenheter är alltså lika väsentliga. Dessamma gäller kostnader och priser samt olika hushållsgruppers ekonomiska möjligheter att skaffa sig bra bostäder. Tyngdpunkten i bostadspolitiken kommer med all sannolikhet alltid att ligga på ekonomiska problem, som måste lösas med finansierings- och bidragssystemen som medel. Det är då givet att sådana frågor också till stor del måste prägla bostadsmyndigheternas arbete både regionalt och centralt.

Bostadsstyrelsen och ett flertal *länsbostadsnämnder* riktar också stark kritik mot synsättet att utvecklingen på bostadsmarknaden medför att kvalitetsstyrningen skulle kunna ersättas med information och rådgivning. Enligt *länsbostadsnämnden i Kalmar län* har utredningen inte diskuterat svårigheterna och informationens begränsade möjligheter. Nämnden har den bestämda uppfattningen att en vidgad informationsverksamhet — som i och för sig kan vara behövlig — inte kan ersätta behovet av minimikrav i fråga om bostadstekniska och byggnadstekniska kvaliteter. Kvalitetskrav av detta slag måste finnas kvar som ett grundläggande stöd till bostadskonsumenter. Detta innebär däremot inte att behovet av information minskar. Oavsett hur den bostadspolitiska organisationen utformas kan och bör informationsverksamheten ökas. Denna uppfattning framförs av *Oskarshamns kommun*.

Länsbostadsnämnden i Uppsala län godtar den av utredningen skisserade utvecklingen på bostadsmarknaden när det gäller flerfamiljshusen. Däremot finner nämnden att bristsituationens problem finns kvar vad gäller småhusen. Inom denna sektor finner praktiskt taget alla hus avsättning oavsett pris och kvalitet. De problem som på 1960-talet motiverade en noggrann kvalitets- och kostnadskontroll finns således kvar i fråga om småhusbyggandet. Nämnden anser dock att en riktigt utfor-

mad information på detta område kan vara en god vägledning för presumtiva småhusköpare.

Bostadsstyrelsen och några *länsbostadsnämnder* kan inte godta utredningens synsätt att centralt utfärdade bestämmelser behöver innebära en motsättning till de boendes valfrihet och möjligheter att påverka sin bostadsmiljö. Bestämmelser som syftar till att garantera rymlighet och tillgänglighet ökar i stället valfriheten framhåller styrelsen. Detsamma gäller krav på att lägenheter skall byggas så att de kan slås ihop eller så att rumsindelningen kan förändras. Likaså gäller det bestämmelser om reservutrymme och anpassbarhet hos gemensamma markutrymmen, lokaler m. m.

Bostadsstyrelsen och flera *länsbostadsnämnder* konstaterar vidare att de nya uppgifter som utredningen beskriver till stor del redan nu ingår i arbetet. *Bostadsstyrelsen* anser dock att den utåtriktade, informerande och rådgivande verksamheten inte har kunnat bedrivas i önskvärd omfattning. Utöver de uppgifter som utredningen har nämnt framhåller styrelsen behovet av aktiviteter beträffande olika upplåtelseformer, hyresutveckling, bostadsförvaltning o. d. Styrelsen framhåller att man på olika sätt under senare år försökt förbättra informationen till de boende. För att ge allmänheten den allsidiga och sakliga upplysning om bostadstillgång och boende som utredningen förutsätter krävs dock en utvidgning av informationsverksamheten också till andra områden. Det gäller exempelvis hyreslagstiftning, lagstiftning om upplåtelseformer m. m.

Statens råd för byggnadsforskning betonar särskilt behovet av en ny roll för den statliga organisationen när det gäller experiment- och försöksverksamhet och de stora brister som f. n. råder härvidlag. Rådet framhåller att experimentsituationen är det sista ledet i ett forskningsarbete, ett led som i dag många gånger förhindras på grund av institutionella och finansiella svårigheter. Experimentsituationen är en viktig förutsättning för att forskningen skall kunna sprida kunskap om sina resultat lika väl som den är av stor betydelse för det föreslagna bostadsverkets egna utvecklingsarbeten.

Bostadssociala delegationen framhåller att det finns ett betydande utrymme för breddade och fördjupade insatser av utvecklingskaraktär. I största möjliga utsträckning bör dessa insatser ske i samarbete med kommuner och övriga intressenter på bostadsmarknaden. Delegationen vill således stryka under att den bostadspolitiska myndigheten i ökad utsträckning skall stödja experiment och utvecklingsarbete inom bostadsbyggandet samt främja utvecklingsprojekt inom serviceområdet. Delegationen tillstyrker också ökade insatser när det gäller att främja försöken att finna vidgade former för boendedemokrati samtidigt som man stryker under att det här rör sig om ett relativt långsiktigt utvecklingsarbete, som måste ske i nära samband med partsorganisationerna på bostadsmarknaden och med kommunerna.

Den till bostadsstyrelsen knutna *boendemiljödelegationen* instämmer i utredningens slutsats att väsentligt ökade befogenheter för kommunerna på det bostadspolitiska området och inom plan- och byggnadsväsendet ställer högre krav på bistånd till kommuner och andra intressenter med råd, service och information på ett tidigt skede i byggnadsprocessen. Delegationen framhåller emellertid att en bredare och mer kraftfull information är påkallad oavsett om den föreslagna kommunaliseringen genomförs. Delegationen har i sin verksamhet stött på ett mycket stort informationsbehov vad gäller boendemiljöfrågor och förbättringar och ser där ett mycket omfattande och viktigt verksamhetsfält.

Länsbostadsnämnden i Jönköpings län stryker särskilt under behovet av en ökad satsning på bättre utformning av programmen för anbuds-konkurrens. Utan genomtänkta program för upphandlingar försvåras anbudsprövningen. Vid totalupphandling har ortens byggmästare ofta svårt att delta i konkurrensen med de stora byggnadsfirmorna, som har egna ritkontor. Ett rikhaltigt utbud av typritningar från bostadsverkets sida skulle därför förbättra konkurrenssituationen på småhusmarknaden.

Utredningens syn på möjligheterna till erfarenhets-återföring inom den nya organisationen har mött stark kritik hos framför allt länsbostadsnämnderna. *Länsbostadsnämnden i Uppsala län* framhåller således att en förutsättning för att det regionala bostadsorganet på ett meningsfullt sätt skall kunna verka som informationsspridare och ge erforderlig service är att den information som lämnas håller viss kvalitet och är väl förankrad i praktisk handläggning. Enligt utredningen skall det regionala organet införskaffa den kunskap om förhållandena som skall forma informationen genom handläggning av besvärshandelen, utredningsverksamhet, personliga sammanträffanden med olika intressenter etc. Dessa källor utgör emellertid enligt nämndens mening endast komplement till det viktigaste, nämligen själva beslutsfattandet. Om informatörerna helt frikopplas från beslutsfattandet finns en uppenbar risk för att informationens kvalitet inte når en tillfredsställande standard. *Länsbostadsnämnden i Örebro län* framhåller att det organ på regional nivå som skall handha informationen måste ha de kunskaper och den erfarenhet som dagliga kontakter med centrala organ, kommuner, byggherrar, bostadsförvaltare, kreditinstitut och enskilda personer ger i en samlad enhet för beslutsgivning och låneförvaltning. I annat fall kan informationen aldrig erhålla den kvalitet som erfordras utan blir i stället av mera ytlig karaktär.

4.11 Samband mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen

Praktiskt taget alla remissinstanser instämmer i eller lämnar utan erinran byggadministrationsutredningens konstaterande att det finns ett

nära samband mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen. *NBD* anser dock att beröringspunkterna dem emellan inte är särskilt påfallande. Den statliga bostadslångivningen fyller en rad olika uppgifter, som byggnadsväsendets organ i dag inte sysslar med, hävdar delegationen. Den pekar på den regionala fördelning av bostadsbyggandet, som sker genom de statliga lånemyndigheternas försorg enligt statsmakternas beslut, samt den reglering av långivningsverksamheten som är betingad av konjunkturstyrningen. Den statliga långivningens inslag av subventioner och priskontroll ligger också vid sidan av det fysiska planväsendets funktioner. Även den markpolitiska prövningen och konkurrenskontrollen inom långivningen är, enligt delegationens mening, artfrämmande för de administrativa rutinerna för fysisk planering.

Flertalet remissinstanser har också funnit att utredningen har beskrivit de samband som föreligger på ett riktigt sätt. Några, däribland *socialstyrelsen*, *naturvårdsverket*, *AMS*, *statens råd för byggnadsforskning*, *statens planverk* och flera *länsstyrelser*, pekar på viktiga samband också med andra samhällssektorer än dem som utredningen har behandlat.

Socialstyrelsen nämner exempelvis sambanden mellan socialsektorn och samhällsplaneringen. Enligt verkets uppfattning är det av stor betydelse att socialsektorns företrädare på regional nivå, socialkonsulenter och länsläkarorganisationen, ges möjligheter att påverka samhällsplaneringen. Verkets deltagande i rådet för samhällsplanering fyller delvis denna funktion på central nivå. Kontakterna mellan verken behöver emellertid, enligt *socialstyrelsens* bedömning byggas ut. Bl. a. bör övervägas hur granskning och bedömning av sociala aspekter kommer in i olika planärenden.

Naturvårdsverket gör gällande att miljövårdssynpunkterna bör komma in i samhällsplaneringen och samhällsbyggandet på samma stadium som andra intressen. Utredningen borde därför ha analyserat också avgränsningen mellan bostadsverket och naturvårdsverket.

AMS och flera *länsstyrelser* betonar att det är viktigt att samordna bostadspolitikerna också med den regionalpolitiska planeringen och sysselsättningsplaneringen. *AMS* framhåller dels behovet av en sådan geografisk fördelning av bostadsproduktionen som svarar mot sysselsättningsutvecklingen och arbetskraftefterfrågan, dels angelägenheten av att bostadsbyggandet tidsmässigt anpassas så, att jämnast möjliga sysselsättning för byggnadsarbetarna över hela året kan erhållas. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* stryker under att det inom varje län gäller att utveckla goda lokala arbetsmarknader för att kunna nå regionalpolitikens övergripande mål att tillskapa arbete åt alla. Grundläggande härför är kommunernas arbete med bostadsbyggnadsprogrammen och länsstyrelsens fördelning av ramar för bostadsbyggandet.

Statens råd för byggnadsforskning anser att också arbetsmiljöfrågorna, energifrågorna och förvaltandet av det befintliga bostadsbeståndet

det borde ha övervägts i ett sammanhang, då man diskuterar den statliga organisationen.

Statens planverk pekar på att plan- och byggnadsväsendet har ett i jämförelse med den bostadspolitiska administrationen vidare ansvarsområde. Planansvaret har, framhåller verket, främst genom den fysiska riksplaneringen kommit att sträcka sig långt utanför den egentliga bebyggelseregleringen. Verket anser att utredningen inte tillräckligt har beaktat de olikheter i ansvarsområdet som föreligger mellan de båda verken.

Bostadsstyrelsen anser att utredningen har behandlat sambanden mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen främst ur teknisk-administrativ synvinkel. Styrelsen, som inte finner det befogat att närmare gå in på sambanden i vidare bemärkelse, menar dock att det i första hand är fråga om generella ekonomiska samband. Bostadspolitiken påverkar genom finansieringssystemet prisnivån och genom bostadsbidragen olika hushållsgruppers bostadskostnader. Härigenom ger den väsentliga förutsättningar för den fysiska planeringen och för kvalitet i byggandet.

4.11.1 Styrning av bostadens och bostadsmiljöns kvalitet

Utredningens uppfattning om bostadsnormernas betydelse har kritiserats av *bostadsstyrelsen*, som anser att utredningen ensidigt har framhävt normeringens betydelse i förhållande till de övriga bostadspolitiska medlen. Styrelsen menar vidare att utredningen överdriver marknadssituationens betydelse för behovet av normering. Erfarenheter från andra områden än bostadsproduktionen tyder, enligt styrelsens mening, inte på att ett rikligt utbud generellt medför att produkter med god funktion hävdar sig bäst. I stället finns anledning befara att marknadskrafternas styrka medför att samhället måste ha tvingande normer för att behärska dem. Bostadsmarknaden är inte heller enhetlig utan visar stora lokala variationer och skillnader mellan olika delmarknader inom ett bostadsförsörjningsområde. När det gäller småhus med äganderätt är efterfrågan större än utbudet och även hus med låg kvalitet kan säljas. För hyres- och bostadsrättslägenheter gäller motsatsen. På grund av avsättningssvårigheter och det höga kostnadsläget har företagen förstärkt sin marknadsföring och sökt olika möjligheter att pressa kostnaderna, vilket har påverkat kvaliteten, säger styrelsen.

Socialstyrelsen anser att man, när det gäller den enskilda bostadens utformning och utrustning, har nått goda resultat genom styrning via bestämmelser. Dagens problem gäller boendemiljön som helhet som inte har omfattats av kvalitetsstyrande bestämmelser. Styrelsen säger sig dock inte mena att detta område skall detaljregleras genom centrala föreskrifter och bestämmelser. Ett effektivt sätt att främja en god boendemiljö kan i stället vara en ökad informationsverksamhet. Men det är

viktigt, hävdar socialstyrelsen, att man från centralt håll följer upp vilka resultat som uppnås och att staten förbehåller sig rätten att vid behov utfärda bestämmelser som säkerställer att sociala mål uppnås i den fysiska planeringen.

Uddevalla kommun finner det rimligt att staten kan ställa krav i syfte att säkerställa att vissa mål uppnås i den fysiska planeringen och ställa upp generellt giltiga minimikrav på t. ex. säkerhet och hygien samt viss minimistandard för exempelvis minoritetsgrupper som handikappade. Behovet av minimikrav framhålls också av bl. a. *länsbostadsnämnden i Skaraborgs län* och *Stockholms kommun*.

Behovet av samordning av föreskrifter och anvisningar stryks under av många remissinstanser.

Länsbostadsnämnden i Örebro län m. fl. är ense med utredningen om att normer, som skall styra byggnadsverksamhetens inriktning, bör utfärdas av så få myndigheter som möjligt. Härigenom skapas underlag för en entydighet som är betydelsefull i bl. a. frågor om bostadens och bostadsmiljöns kvalitet, säger nämnden. *Malmö kommun*, som stryker under vikten av att floran av styrmedel begränsas och koncentreras till få organ, betonar att kvalitetsbedömningar och åtgärder måste ta hänsyn till hela bostadsmiljön. Risker för motstridiga krav i en omfattande normverksamhet måste fortlöpande uppmärksammas.

Statens planverk anser det värdefullt inte minst från informationsynpunkt att normarbetet samordnas och att den fysiska planläggningen, byggandet och finansieringsfrågorna kan handläggas inom samma myndighet. Verket säger sig vidare dela utredningens uppfattning att en metodisk uppföljning av tillämpning och effekter av verkets föreskrifter, råd och anvisningar är nödvändig. Detta gäller såväl det starkt centraliserade byggnormarbetet som anvisningsverksamheten inom planområdet.

Statens lantmäteriverk finner det uppenbart att olika myndigheter, som utfärdar råd och anvisningar för byggandet, bör samråda med den centrala myndigheten för plan- och byggnadsväsendet. Publiceringen bör ordnas så att olika användare lätt kan orientera sig i materialet.

Fortifikationsförvaltningen pekar på den stora tekniskt-ekonomiska skillnaden mellan olika typer av byggnadsverk och finner att en stark centralisering av statens tekniska och även ekonomiska styrning av byggandet är mindre tilltalande, därför att ett rimligt hänsynstagande till byggnadsverkets särart då ej syns möjligt.

Statens stålbyggnadskommitté stryker under behovet av samordning av normer rörande stålkonstruktioner till byggnader och anläggningar. Kommittén framhåller att den även i fortsättningen bör vara ett samarbetsorgan för berörda myndigheter och näringslivets organ för utarbetandet av gemensamma normer för såväl husbyggandet som anläggningsbyggandet. Anläggningsbyggandet är ofta mer tekniskt komplicerat

än husbyggandet, varför det är väsentligt att normarbetet i alla dess skeden bedrivs i samverkan mellan myndigheterna för att rimlig hänsyn skall kunna tas till alla berörda parter behov och önskemål.

Det angelägna i att råd och anvisningar för bostäder och bostadsmiljö grundas på kunskaper om kostnadskonsekvenser betonas av bl. a. *bostadsstyrelsen*, *statens planverk* och flera kommuner.

Statens planverk konstaterar att dess normverksamhet inte har samma direkta samband med finanseringsuppgifter som fallet är för bostadsstyrelsen. Det finns bl. a. av den anledningen skäl att starkare integrera dessa funktioner. Härför talar också att en förbättrad samordning mellan normeringen och de regler som gäller för beräkning av låneunderlag m. m. är angelägen.

Malmö kommun instämmer i utredningens uppfattning att bedömningen av vad som går att genomföra med tillgängliga resurser och avvägningen med hänsyn till de boendes vilja och förmåga är viktiga frågor. *Skövde kommun* anser det viktigt att metoder för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av fysisk planering och byggande från bostadskostnadssynpunkt utvecklas och ges en ökad betydelse.

4.11.2 Samband mellan fysisk planering och kommunernas bostadsbyggnadsprogram

Utredningens beskrivning av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammens funktion i den kommunala planeringen har godtagits eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Flera remissinstanser anser dock att sambanden mellan kommunernas fysiska planering och bostadsbyggnadsprogrammen inte är så omedelbara som utredningen hävdar.

Bostadsstyrelsen, som instämmer med utredningen i att bostadsbyggnadsprogrammen bör vara ett uttryck för kommunens bostadspolitiska intentioner påpekar att programmen dock skiljer sig från en fysisk plan därigenom att de inte har några rättsverkningar och inte är underkastade någon statlig prövning.

Länsstyrelsen i Jämtlands län stryker under utredningens uttalande om bostadsbyggnadsprogrammets betydelse för samordning av bostadspolitik och fysisk planering. Erfarenheterna från länet visar dock att det brister åtskilligt i denna samordning, vilket enligt länsstyrelsens uppfattning beror på att sju av länets åtta kommuner i stort sett saknar egen fast personal för den fysiska planeringen och planmässig rådgivning till byggnadsnämnderna. Den fysiska planeringen är därför otillräckligt förankrad i den kommunala förvaltningen och blir inte kontinuerligt bevakad och tillgodosedd genom initiativverksamhet.

Många kommuner tillfogar synpunkter som stryker under vad utredningen har anfört om sambanden mellan de kommunala bostads-, byggnads- och bostadssaneringsprogrammen och den fysiska planeringen.

Kommunstyrelsens ansvar för de gemensamma förutsättningarna för den kommunala planeringen betonas av bl. a. *Gislaveds kommun*. *Täby kommun* talar om att den rutin som numera tillämpas i kommunen innebär att bostadsbyggnadsprogrammet blir i vissa avseenden vägledande för detaljplanering och bostadsupphandling. F. n. lämnar bostadsbyggnadsprogrammet visserligen en del frågor av bostadspolitisk natur öppna, vilka fixeras genom detaljplaneprogram och bostadsupphandlingsprogram. En starkare lösning vore dock i och för sig möjlig, menar kommunen, om kommunstyrelsen önskade ta ett fastare grepp. Enligt *Huddinge kommuns* uppfattning måste de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen grundas på genomarbetade områdesplaner. Dessa ger också förutsättningar att bedöma övriga investerings- och planlägningsbehov mot bostadsutbyggnaden, vilket innebär att en total resursavvägning kan göras för såväl planering som genomförande.

Kommunen framhåller vidare att det är ytterst angeläget att få fram metoder för att bedöma det framtida bostadsbehovet, eftersom de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen väsentligt påverkar förutsättningarna för den fysiska planeringen. Framför allt gäller detta kommuner i en storstadsregion där bostadsbyggnadsprogrammen i sin nuvarande utformning inte är en följd av demografiska framskrivningar utan helt inriktade på expansion genom inflyttning.

Norrköpings kommun betonar att arbetsmoment som ingår i genomförandet av ett bostadsbyggnadsprogram är starkt beroende av varandra. Översiktlig fysisk planering, detaljplanering, projektering av gator och ledningar, ekonomiska analyser och grundundersökningar är några exempel på arbetsmoment som måste utarbetas under samordnade former. Kommunen instämmer också med utredningen i uppfattningen att en viktig del i genomförandet av bostadssaneringsprogrammet är att stadsplaneförslag utarbetas och att ekonomiska kalkyler upprättas.

4.11.3 Samband mellan kommunal markförvärvspolitik och fysisk planering

Endast några få remissinstanser har kommenterat utredningens synpunkter på sambanden mellan kommunal markförvärvspolitik och fysisk planering. Inga erinringar har riktats mot utredningens synpunkter.

Länsbostadsnämnderna i Östergötlands och Kopparbergs län har erfarheten att markförvärvsprogram än så länge är sällsynta företeelser. Nämnden i Östergötlands län anser att kommunerna, när de gör upp sådana, bör kunna inhämta synpunkter från såväl planenheten på länsstyrelsen som länsbostadsnämnden. Länsstyrelseinstruktionen bör kompletteras med föreskrift om samråd även i sådana ärenden.

Länsbostadsnämnden i Örebro län uttalar sin anslutning till utredningens uppfattning att det är angeläget att kommunerna upprättar pla-

ner för markförvärv. Nämnden stryker under att planerna bör vara förankrade i bostadsbyggnadsprogrammen och i den översiktliga planeringen.

Mot bakgrund av vissa resultat från ett pågående forskningsprojekt drar *statens institut för byggnadsforskning* den preliminära slutsatsen att kommunens markpolitiska aktivitet är det viktigaste medlet att hjälpa resurssvagare intressenter till nya byggnadslägen i kommunen.

4.11.4 Behov av samordning mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsende på regional nivå

1971 års länsförvaltningsreform har kommenterats av RRV samt några länsbostadsnämnder och länsstyrelser. RRV anser att den samordning som avsågs med reformen inte har förverkligats i tillräcklig utsträckning. Enligt verkets erfarenheter är den dagliga handläggningen av enskilda beslut inte alltid integrerad med existerande regionala planer. RRV, som finner det angeläget att sambandet stärks mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen, hävdar att en ny organisation inte i sig leder till bättre samordning. Det behövs även utbildning tillsammans med projektgruppverksamhet och annat erfarenhetsutbyte.

Flertalet remissinstanser delar eller lämnar utan erinran utredningens uppfattning att en ökad samordning på regional nivå är av värde. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* m. fl. anser dock att länsstyrelsens och länsbostadsnämndens kompetensområden är så avgränsade att kontaktbehovet inte är så stort som utredningen har velat göra gällande. *Länsbostadsnämnden i Kalmar län* framhåller att, om kommunerna i framtiden på eget ansvar får svara för detaljplaneringen, behovet av samordning mellan länsstyrelsen och länsbostadsnämnden minskar.

Göteborgs kommun menar att, även om samordningen av den statliga planeringen inom länen är betydelsefull, framstår inom Göteborgsregionen samordningen av samhällsplaneringen mellan länen som ett problem av större vikt.

Åtskilliga länsbostadsnämnder och länsstyrelser nämner det samråd som i dag sker mellan nämnden och länsstyrelsens regionalekonomiska enhet och planenhet, när de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen skall granskas, sammanställas och bedömas. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* betonar att man i dessa samråd givetvis tar upp frågor beträffande den fysiska planeringen och bostadsbyggandets följdinvesteringar. Särskilda kontakter därutöver anses inte erforderliga annat än då fastlagda planer ändras.

Länsbostadsnämnden i Kalmar län och *Oskarshamns kommun* menar att det inte finns motiv tillräckligt för en ytterligare samordning av arbetet med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen i länen. Det är

av vikt, framhåller nämnden, att länsbostadsnämndens och länsstyrelsens yttranden inte utvecklas till att bli en överprövning av kommunernas ställningstaganden.

Några kommuner, däribland *Vaggeryds* och *Malmö*, uttrycker viss oro för att de föreslagna organisatoriska ingreppen på central och regional nivå kan äventyra kommunstyrelsens huvudansvar för den ekonomiska och fysiska planeringen. *Malmö kommun* stryker under att de överväganden om bostadsbyggandets storlek och inriktning som måste göras är en kommunal angelägenhet där kommunen har att ta ansvar inför väljare och konsumenter. Något behov av mer eller mindre "tunga", statliga synpunkter finns knappast.

En närmare redogörelse för remissinstansernas syn på nuvarande samordning och möjligheterna att förbättra denna lämnas senare (avsnitt 4.12.2).

4.12 Förslag till ny organisation

I det följande beskrivs remissinstansernas syn på utredningens förslag till organisation på olika nivåer.

4.12.1 Central organisation

Majoriteten av de remissinstanser som har uttalat sig om den centrala organisationen för bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsende är positiva till utredningens förslag om en sammanläggning av bostadsstyrelsen och statens planverk. Till dem hör *statskontoret*, *statens naturvårdsverk*, *konsumtverket*, *statens planverk*, *statens råd för byggnadsforskning*, flertalet *länsstyrelser*, *länsbostadsnämnderna i Blekinge, Skaraborg och Örebro län*, *bostadssociala delegationen*, *Svenska kommunförbundet*, *Svenska riksbyggen*, *SABO*, samt en överväldigande majoritet av det drygt 60-tal kommuner som har uttalat sig i frågan, bland dem *Huddinge, Järfälla, Motala, Jönköpings, Helsingborgs, Uddevalla, Vänersborgs, Örebro, Gävle, Sundsvalls och Umeå kommuner*.

Till de negativa eller tveksamma remissinstanserna hör bl. a. *bostadsstyrelsen*, några *länsbostadsnämnder*, *NBD*, *TCO*, *Hyresgästernas riksförbund*, *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, några kommuner samt de lokala fackliga organisationerna vid bostadsstyrelsen och *TCO-föreningen ST-plan vid planverket*.

Statens planverk konstaterar att flera länder som för en aktiv bostadspolitik har den av utredningen återopade kopplingen mellan bostads- och byggnadsadministration och att grunderna för svensk bostadspolitik och svensk byggnadslagstiftning är gemensamma. En sammanläggning innebär fördelar genom att normarbetet kan samordnas och genom att den fysiska planläggningen, byggandet och finansieringsfrågorna kan

handläggas inom samma myndighet. Inte minst från informationssynpunkt är en sådan samstämmighet värdefull.

Planverket anför att dess normverksamhet inte har samma direkta samband med finansieringsuppgifter som fallet är för bostadsstyrelsen. Det finns bl. a. av den anledningen skäl att starkare integrera dessa funktioner. Härför talar också att en förbättrad samordning mellan normeringen och de regler som gäller för beräkning av låneunderlag m. m. är angelägen. Planverket delar utredningens uppfattning att en sammanläggning skapar bättre förutsättningar för återföring av erfarenheter från fältet, inte minst beträffande plangenomförandets ekonomi och finansiella konsekvenser.

Inordningen av God Bostad i Svensk Byggnorm bör enligt verket följas av en administrativ samordning. Planverket anser vidare att motsvarande integrationsmöjligheter också finns beträffande råd och anvisningar och annat underlagsmaterial för den kommunala planeringen. Bostadsförsörjningsplaneringen och den fysiska planeringen grundas på gemensamt underlag och kräver en nära samordning i kommunerna. Möjligheten att utveckla bättre samordnade metoder för denna planering bör utnyttjas och ges fäste i organisationen. Verket anser vidare att den kompetens och de resurser som det nya verket kommer att förfoga över inom bostadssektorn med god effekt bör kunna tillgodogöras även för annat än bostäder, t. ex. arbets- och fritidsmiljöfrågor.

Svenska kommunförbundet som tillstyrker förslaget framhåller att en god samordning mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsende är av betydelse för ett ändamålsenligt samhällsbyggande. En sammanläggning kan inte minst från administrations- och samarbetssynpunkt medföra förbättringar. *Statskontoret* delar utredningens uppfattning att det växande behovet av samordning mellan bostadsförsörjning, fysisk planering och byggnadsväsende sett mot bakgrund av nuvarande kontaktmönster motiverar en sådan sammanslagning. Härtill kommer de av utredningen påvisade möjligheterna att genom en sammanslagning åstadkomma vissa samordningsvinster.

Statens råd för byggnadsforskning tillstyrker i princip utredningens förslag till organisatorisk samordning på central nivå. Rådet betonar dock avsaknaden av alternativa analyser när det gäller uppgifterna för den föreslagna centrala myndigheten. Rådet pekar speciellt på den betydelse som man vill ge arbetsmiljöfrågorna, energifrågorna och förvaltandet av det befintliga byggnadsbeståndet. Enligt rådet har plan- och byggnadsväsendet viktiga bidrag att ge till arbetsmiljöns förbättrande. En självklar följd av detta anser rådet vara att frågor som rör medel för att uppnå vissa bostadspolitiska mål inte får särbehandlas från frågor som rör medel att uppnå vissa mål inom arbetsmiljöområdet. Även i fråga om energihushållningen anser rådet att dessa frågor inte bör isoleras till bostadssektorn. Rådet ifrågasätter om inte den föreslagna myndigheten är det lämpligaste organet för att utforma energipolitiken i dess

helhet när det gäller bebyggelsen. Rådet bedömer sammanslagningen som ett första steg i en utveckling mot en bättre statlig organisation för byggverksamheten.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att behovet av samordning mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsende bäst tillgodoses om dessa verksamheter handläggs inom ett centralt verk. Sammanslagningen torde ge betydande samordningsvinster, vilka även bör komma länsstyrelserna och kommunerna tillgodo. Sistnämnda synpunkter utvecklas exempelvis av *länsstyrelserna i Kronobergs samt Göteborgs och Bohus län* som stryker under möjligheterna till bättre samordning och integration mellan de båda verkens arbetsuppgifter främst vid utfärdandet av råd, anvisningar och underlagsmaterial bl. a. för den kommunala planeringen. *Sydvästra Skånes kommunalförbund* anser att bostadsstyrelsen och statens planverk i dag har så närliggande arbetsuppgifter att det ter sig naturligt att bilda en gemensam organisation. Härigenom bör det nya centrala ämbetsverket kunna verka för en helhetssyn i frågor som rör bostadsförsörjning, markanvändning och byggnadsväsende.

Enligt *Jönköpings kommun* är det väsentligt att man genom sammanslagningen skapar möjligheter att integrera den fysiska planeringen och dennas förverkligande, bostadsbyggnadsprogrammen och den kommunala långtidsplaneringen. Med den betydelse som bostadsbyggandet har för den kommunala ekonomin i form av investeringar och driftkostnader på de flesta kommunala verksamhetsområdena är den angivna samordningen ofrånkomlig. Kommunen anser det dock vara en brist att utredningen inte har lämnat förslag över hur samordning skall ske i planeringsfrågor som berör flera statliga verk och olika departement såsom vägverket och naturvårdsverket.

De remissinstanser som ställer sig klart negativa eller tveksamma till utredningens förslag om en sammanläggning av de båda verken har ofta åberopat brister eller oklarheter i underlaget för utredningens förslag. I några fall har man också funnit sambanden mellan de båda verkens arbetsuppgifter mindre starka eller att behovet av samordning bör kunna lösas i andra former än genom en sammanläggning. Pågående översyn av byggnadslagstiftningen har också utgjort motiv för vissa remissinstanser att avvakta med ett definitivt ställningstagande.

Bostadsstyrelsen riktar stark kritik mot utredningens behandling av argumenten för och emot en sammanläggning liksom mot beskrivningen av de båda verkens arbetsuppgifter och anser sig därför inte ha kunnat pröva frågan om en sammanslagning med planverket tillräckligt ingående. Styrelsen berör dock från sin utgångspunkt vissa problem som enligt styrelsens mening visar på väsentliga svårigheter vid en eventuell sammanläggning.

Bostadsstyrelsen är en sektorsmyndighet med ett klart ansvar endast för bostadsförsörjning, medan planverkets verksamhet är av övergri-

pande natur med stor betydelse för bostadsförsörjningen. En sammanslagning av bostadsstyrelsen och planverket skulle enligt styrelsens uppfattning innebära att mycket olikartade verksamheter förenades i ett verk. Som exempel nämns å ena sidan kreditmarknadsproblem och frågor om bostadsbidrag och å andra sidan ställningstaganden till frågor om utnyttjande av kuster eller fjällvärld i samband med fysisk planering. Enligt bostadsstyrelsens bedömning måste det bli svårt för en myndighet att samtidigt fungera som bostadspolitiskt centralorgan och som samordnare av andra sektors intressen i plan- och byggnadsfrågor. Styrelsen medger dock att bostadsstyrelsen har en särställning när det gäller samarbete med planverket, eftersom bostadsförsörjningen väger tyngre än någon annan sektor då det gäller byggnadsfrågor och planering av tätbebyggelse. Utredningen har dock enligt styrelsens uppfattning inte visat att förutsättningarna för samordning av arbetsuppgifter förbättras i sådan grad genom en sammanslagning av verken, att detta uppväger de principiella invändningarna mot en sammanslagning.

Kontakterna mellan verken kan förbättras genom att bostadsstyrelsen blir representerad i planverkets tekniska råd, genom någon form av fast samarbetsgrupp för kvalitetsfrågor och genom överenskommelser om handläggningen av vissa ärenden. I planeringsfrågor är det på samma sätt fråga om utbyte av erfarenheter, ett samarbete vid utgivning av råd och anvisningar och i vissa fall gemensamt utvecklingsarbete. Eftersom båda verken har ansvar för information i frågor som har nära samband med varandra torde det också behövas samråd i informationsfrågor. Planverkets arbetsuppgifter då det gäller råd och anvisningar för fysisk planering samt utveckling av planeringsmetoder sammanfaller också delvis med bostadsstyrelsens uppgifter i fråga om de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Det samarbete som det här gäller skiljer sig enligt styrelsen inte till formen från det som bör vara normalt mellan olika verk men kan eventuellt behöva vara av större omfattning än som är vanligt.

Bostadsstyrelsen anser att utredningen inte har klarlagt de problem som kan uppkomma vid sammanslagning av bostadsstyrelsen och planverket. Den genomgång som styrelsen har gjort visar på så många oklara punkter och principiella betänkligheter att styrelsen inte kan tillstyrka utredningens förslag.

Med bibehållen sektorsmyndighet återstår det enligt styrelsen att finna en klarare gräns än nu mellan den samordnade myndighetens ansvar för utgivning av bestämmelser å ena sidan och sektorsmyndighetens övergripande ansvar för bostadskvalitet och kostnadskonsekvenser å den andra, så att verksamheten kan bedrivas smidigt och effektivt.

Flera länsbostadsnämnder, bl. a. nämnderna i *Kronoberg*, *Kalmar*, *Kopparbergs* och *Norrbottnens län*, ifrågasätter om motiven för en sammanläggning är tillräckligt starka. Enligt länsbostadsnämnden i *Kro-*

nobergs län har bostadspolitiska frågor varit och kommer att förbli av sådan vikt och vara så pass särpräglade att de utgör ett starkt skäl för att bibehålla nuvarande organisation. *Länsbostadsnämnden i Kristianstads län* anser att man bör pröva om det inte finns enklare sätt att lösa eventuella samordningsproblem än genom en sammanslagning. Flera nämnder nämner möjligheten att åstadkomma en bättre samordning genom att överföra vissa enheter från bostadsstyrelsen till planverket. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* nämner i detta sammanhang bostadsstyrelsens tekniska byrå.

Enligt *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* kan de bristande kontakterna mellan verken inte vara ett skäl för en sammanslagning. Det bör finnas enklare sätt att få till stånd ett effektivt samråd. Det torde dock finnas väsentliga bostadspolitiska skäl för en integrering, men *LO* saknar möjlighet att bedöma de praktiska konsekvenserna av en sammanslagning. För *Hyresgästernas riksförbund*, som finner sammanslagningen av verken vagt motiverad, förefaller det märkligt att man måste lösa konstaterade samordningsproblem genom att slå ihop två organisationer till en.

Enligt *NBD* finns det knappast från saklig synpunkt särskilt vägande skäl för en sammanslagning. Förslaget kan knappast uppfattas som ett utslag av rationalisering. Skillnaderna mellan handläggningsuppgifterna för de olika myndigheterna är alltför stora.

SBEF har funnit att förslaget att lägga samman bostadsstyrelsen och statens planverk till ett statens bostadsverk kan bidra till vissa rationaliseringsvinster i statsförvaltningen. Från praktisk synpunkt framstår en sammanläggning försvarbar även när det gäller betydelsen av att samhällets krav på byggandet i form av bl. a. normer och tekniska anvisningar kan ställas mot samhällets finansiella resurser och bli övervägda och bedömda inom ett och samma verk. Mot en omgående sammanslagning talar däremot att bygglagutredningen väntas lägga fram förslag om bl. a. ny ansvars- och befogenhetsfördelning mellan stat och kommun. Med detta följer att även de organisatoriska frågorna blir aktuella i samband härmed. *SBEF* finner det mot den bakgrunden mindre motiverat att redan nu ta slutlig ställning till omorganisation av ämbetsverken. I avvaktan på detta ser föreningen det angeläget att samarbetet mellan verken kan förbättras på annat sätt.

De fackliga lokala organisationerna vid bostadsstyrelsen och planverket kritiserar utredningens underlag för sitt förslag. Enligt *SACO/SR-föreningen vid planverket* har utredningen på viktiga punkter inte berört förutsättningarna för en ny organisation. Enligt föreningen finns klara för- och nackdelar med den föreslagna lösningen, men utredningen har inte belyst alternativa former för närmare samverkan mellan bostadsstyrelsen och planverket. Trots den otillfredsställande behandlingen av samordningsbehovet motsätter sig föreningen inte en samman-

slagning av bostadsstyrelsen och planverket. Föreningen vill samtidigt förorda att ett fördjupat studium sker av formerna härför. Således bör alternativet med en partiell sammanslagning studeras. Enligt *SACO/SR-föreningen vid bostadsstyrelsen* är en sammanslagning av verken ett alternativ. Föreningen är emellertid angelägen om att även andra former för en samordning utreds och att ett alternativ med en förstärkt sektorsmyndighet för bostadsfrågor ägnas särskild uppmärksamhet. *Statstjänstemannaförbundets avdelning vid planverket* framhåller behovet av bostadsstyrelsens ekonomiska sakkunskap i ett tidigare skede i beslutsprocessen än f. n. Dessa samband på plan- och byggsidan kräver enligt avdelningens mening ökad organisatorisk integrering mellan huvuddelen av planverk och bostadsstyrelse. Samtidigt framhåller man att behov av samordning med bostadsstyrelsen saknas när det gäller den fysiska riksplaneringen. I fråga om denna riktar sig samordningsbehovet mot en rad andra myndigheter. Föreningens uppfattning är att utredningen inte har dragit de organisatoriska konsekvenserna av sambanden samtidigt som man inte tillräckligt ingående har analyserat andra delar av planverksamheten, t. ex. fysisk riksplanering och i vilka former som dessa verksamheter skall bedrivas. Mot denna bakgrund avstyrks organisationsförslaget i nuvarande form.

Allmänna synpunkter på detaljorganisationen har lämnats bl. a. av bostadsstyrelsen, verk med närliggande arbetsuppgifter, statskontoret och vissa fackliga organisationer. En mera detaljerad genomgång har dessutom gjorts av statens planverk. Därutöver har boendemiljöfrågornas behandling inom organisationen tilldragit sig särskild uppmärksamhet. I stort godtas förslaget till detaljorganisation av de remissinstanser som förordar sammanslagning av de båda verken. Många remissinstanser stryker emellertid under angelägenheten av att organisationen inte binds upp i detalj utan att det överläts åt det nya verket att gemensamt med personalen närmare bestämma denna.

Statskontoret finner att den föreslagna organisationsstrukturen i allt väsentligt bör vara lämplig utgångspunkt för ett genomförande enligt den organisatoriska modell som utredningen tänkt sig. Projektorganisationen ställer dock vissa speciella krav på klara ansvarsgränser mellan projektledare och linjeorganisation i fråga om verksamhets- och personalplanering. Denna fråga har inte diskuterats av utredningen.

Statens naturvårdsverk delar inte de tankegångar i utredningens förslag som pekar mot att bostadsverket skulle få en övergripande samordningsfunktion för all fysisk samhällsplanering och allt samhällsbyggande i landet. Detta bör även framgent vara en uppgift för regering och riksdag. Det nya bostadsverket bör liksom naturvårdsverket, det nuvarande planverket och andra myndigheter ha tvärgående samordningsfunktioner inom sitt ansvarsområde. Förslagen om samordning av råd- och anvisningsverksamheten tyder emellertid på att utredningen har

tänkt sig att det nya verket skulle få en överordnad roll i samordningen av allt samhällsbyggande i landet. Naturvårdsverket anser inte att en sådan funktion hos ett verk stämmer överens med den traditionella arbetsfördelningen vare sig mellan departement och myndigheter eller mellan de enskilda myndigheterna.

Statens planverk finner förslaget om en uppdelning av det nya verket på fyra huvudenheter vara väl motiverad. Verket tillstyrker i huvudsak även förslaget om dessa enheters uppgifter men diskuterar enhetsindelningen och vissa gränsförskjutningar mellan huvudenheterna.

Den omständigheten att alla samverkansmotiv inte tillräckligt har uppmärksamats av utredningen och gett organisatoriska uttryck har enligt planverkets mening medfört att bostadsstyrelsen och planverket i huvudsak behållits som separata enheter i organisationsförslaget till det nya verket. Bortsett från att tekniska byrån och tomtsektionen inom nuvarande bostadsstyrelsen har förts samman med planverksdelen sker de organisatoriska förändringarna huvudsakligen inom de befintliga verkens organisationer.

Bostadssociala delegationen tillstyrker de av utredningen framlagda principerna för den bostadspolitiska organisationen. Delegationen stryker emellertid under att det för utvecklingsarbetet i fråga om bostadsmiljön i vid bemärkelse är av stor vikt att den föreslagna samordningen inom verket och med externa intressenter fungerar på ett tillfredsställande sätt. Inte minst viktigt är att verket efter omorganisationen stärker dessa samordningsmekanismer.

Liknande synpunkter har anförts av *boendemiljödelegationen* som stryker under betydelsen av att samma kriterier blir rådande inom hela den kvalitetsbefrämjande verksamheten — bestämmelser, värderingsmetod, utvecklingsarbete, information, granskning samt låne- och bidragsgivning. Växelverkan mellan granskning av konkreta fall, utvecklings-, informations- och bestämmelsearbete och studier av områden i bruk, tillför dessa olika verksamhetsformer ovärderliga kunskaper och stimulans till förnyelse i takt med förändrade behov och är en förutsättning för realism och flexibilitet i arbetet. I utredningens skiss till organisation har denna princip inte slagit igenom. I stället splittras dessa verksamheter upp på olika huvudenheter och underenheter vilket kommer att leda till dubbelarbete och bristande konsekvens.

Konsumentverket erinrar om servicekommitténs (SOU 1973: 24) förslag med syfte att stimulera till insatser och nytänkande för att få fram en utbyggd och behovsanpassad boendeservice. De mål som servicekommittén hade för ögonen är i dag minst lika aktuella som i början av 1970-talet. Energiproblemen ger ökad aktualitet åt tankarna om samordnad service åt olika konsumentgrupper och användning av lokaler för flera ändamål. Konsumentverket finner det väsentligt att det nya bostadsverket ges resurser för de uppgifter som enligt servicekommittén

skulle ligga på bostadsstyrelsen och rådet för boendeservice. I det arbetet anser sig konsumentverket ha en uppgift att fylla.

Bostadsstyrelsen anser att organisationsförslaget vid en sammanläggning bör omprövas förutsättningslöst. Enligt styrelsen borde det vara en självklarhet att vid uppbyggnaden av en ny organisation först diskutera hur den bör formas för att främja personalinflytande och för personalen stimulerande arbetsformer. Förslaget bygger emellertid främst på specialisering och åtskiljande av ärendehantering och utvecklingsarbete och bör därför prövas ytterligare på denna punkt. *SACO/SR-föreningen vid bostadsstyrelsen* anser för sin del att det bör prövas om utredningens förslag till hierarkisk uppbyggnad kan undvikas. Föreningen anknyter också till bostadsstyrelsens synpunkter på möjligheterna till personalinflytande inom den nya organisationen och kopplingen mellan ärendehantering och utvecklingsarbete. Mot utredningens förslag på sistnämnda punkt anför föreningen att principerna att genom ökad specialisering uppnå större effektivitet har betänkligheter från personalpolitisk synpunkt och därmed också effektivitetssynpunkt på längre sikt. Föreningen förordar en organisatorisk ordning, där ärendehanteringen integreras i den metod- och utredningsverksamhet som krävs för att hålla bestämmelsesystemet ajour med utvecklingen.

Enligt *SACO/SR-föreningen vid planverket* innebär den föreslagna indelningen i praktiken att de två befintliga verken i huvudsak läggs intill varandra under gemensam ledning. Endast på ett fåtal punkter sker direkta innehållsliga kopplingar mellan de etablerade organisationerna. Föreningen anser därför att den närmare utredning av verkets organisation — som måste ske om en sammanslagning skall genomföras — skall utnyttjas till att utveckla de ytterligare punkter där sådan samverkan kan åstadkommas.

Detaljeringsgraden i förslaget och i ett kommande beslut om organisationsförändring berörs av många remissinstanser. Bland dem *RRV*, *bostadsstyrelsen*, *statens planverk* och *SACO/SR-föreningen vid planverket*. Enligt *bostadsstyrelsen* bör så mycket som möjligt av utformningen lämnas åt den blivande organisationen. De grundläggande besluten borde inte binda mer än själva arbetsuppgifterna och ge en ekonomisk och principiell ram för verksamheten. *RRV* finner det angeläget att inte låsa arbetsformen i detalj för att berörda myndigheter allteftersom erfarenheter erhålls skall få möjlighet att själva finna lämpliga arbetsformer.

Med undantag för utredningens förslag om en till den centrala organisationen knuten delegation för boendemiljöfrågor har organisationsförslaget i fråga om till verket knutna råd och delegationer bemötts positivt.

Det föreslagna rådet för belånings- och värderingsmetoder tillstyrks således av de remissinstanser som har uttalat sig i

denna fråga, bland dem *bostadsstyrelsen*, *SCB*, *SABO* och *låneunderlagsgruppen*. *Svenska kommunförbundet* och några kommuner framhåller dock att kommunerna bör vara representerade i detta råd. Önskemål om representation i de till det föreslagna verket knutna råden har dessutom framförts av *Sveriges villaägareförbund* som på samma sätt som hyresgäströrelsen vill bli representerat i de delegationer och råd som har föreslagits av utredningen.

Utredningens förslag att den särskilda boendemiljödelegationen skall behållas har avstyrkts av de remissinstanser som har uttalat sig i frågan med undantag för boendemiljödelegationen. Till dem som förordar en avveckling av delegationen antingen direkt eller genom förslag om överföring av dess uppgifter till regional eller lokal nivå hör *bostadsstyrelsen*, *decentraliseringsutredningen*, *SABO* och *Svenska kommunförbundet*. *SABO* ifrågasätter starkt utredningens förslag på denna punkt. Det är mycket väsentligt att boendemiljöfrågorna uppfattas ingå i verkets totala ansvarsområde. En särskild delegation kan innebära motiv för att bostadsmiljön — som i sig rymmer många aspekter — får en särställning, som inte är en prioritering utan i praktiken innebär att frågorna inte tillerkänns samma betydelse som andra aspekter inom verkets arbetsområde. Enligt *Svenska kommunförbundet*, som föreslår att beslutanderätten överförs till kommunerna, förutsätter handläggningen av miljöförbättringsbidrag en god lokalkännedom. Det kan bli många ärenden. Bl. a. de boendes medverkan kräver kort avstånd mellan sökande och beslutsfattare. Tiden fram till ett genomförande bör vara tillräcklig för att den nuvarande ordningen med en särskild delegation skall ge erfarenheter för verksamheten. *Boendemiljödelegationen* ansluter sig med motiv som angivits tidigare (4.5.2) till utredningens förslag att boendemiljödelegationens verksamhet skall fortsätta oförändrad även efter en sammanslagning.

Den föreslagna delegationen för samlingslokaler har som framgått av den tidigare redogörelsen i regel inte föranlett några erinringar.

4.12.2 Regional organisation

Utredningens förslag att länsstyrelsen blir organ för de uppgifter som skall ankomma på den statliga bostadspolitiska organisationen på regional nivå har i regel fått ett negativt mottagande av remissinstanserna. Flertalet remissinstanser förordar i stället att länsbostadsnämnderna bibehålls. Avgörande för remissinstansernas syn på den regionala organisationen har oftast varit en negativ inställning i kommunaliseringsfrågan samt till förslaget att föra över låneförvaltningen till riksbanken. Från flera länsstyrelser framhålls också att samarbetet inom nuvarande organisation fungerar bättre än vad utredningen ger sken av och att sam-

ordningsbehovet kan lösas inom ramen för nuvarande organisation. Vissa remissinstanser anser också att man bör avvakta översynen av länsdemokratifrågorna före ett ställningstagande till den regionala organisationen. Också många remissinstanser som är positiva till utredningens förslag om kommunalisering är tveksamma till att inrätta en bostadsenhet vid länsstyrelsens planeringsavdelning eller en bostadspolitisk delegation i länsstyrelsen.

Negativa till utredningens förslag att de uppgifter som ankommer på den statliga bostadspolitiska organisationen på regional nivå nu förs in i länsstyrelsen är bl. a. *bostadsstyrelsen*, nästan *samtliga länsbostadsnämnder*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköping, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs och Jämtlands län, LO, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund* och flertalet kommuner som har uttalat sig i frågan.

Bostadsstyrelsen anser att länsbostadsnämndernas ställning som en regional sektormyndighet för bostadspolitiska frågor bör bibehållas, men att organisationen bör ses över mot bakgrund av bl. a. behovet av att öka information och rådgivning. Styrelsen anser vidare att nuvarande arbetsordning och former för samråd bör kunna tillgodose behovet av samordning mellan länsstyrelsens planeringsuppgifter och länsbostadsnämndernas verksamhet. Det bör enligt styrelsen i första hand ankomma på länsorganen själva att utveckla detta samarbete.

I stort sett samtliga länsbostadsnämnder avstyrker ett inordnande i länsstyrelsen. En gemensam utgångspunkt har i regel varit en negativ inställning i kommunaliseringsfrågan samt ett avstyrkande av en överföring av låneförvaltningen till riksbanken. Länsbostadsnämnderna har också liksom många länsstyrelser ingående berört problemen vid en uppsplittring av beslutsfunktionerna på tre organ dvs. kommun, länsstyrelse och riksbank.

Länsbostadsnämnden i Kristianstads län konstaterar inledningsvis att förslaget knappast innebär någon demokratisering eftersom lekmannainflytandet är tillgodosett i länsbostadsnämnderna. Nämnden framhåller också att länsstyrelsens inriktning syftar mot ren planeringsverksamhet medan de arbetsuppgifter som skulle åläggas bostadsenheten, bortsett från hanteringen med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, synes ha föga att göra med planering. För dessa finns dessutom redan i dag ett fastställt samrådsförfarande som enligt nämndens mening fungerar fullt tillfredsställande. Nämnden menar också att en uppsplittring av den regionala organisationen kommer att föra med sig allvarliga olägenheter för den enskilde lånesökanden, för råd- och serviceverksamheten samt för den bostadspolitiska verksamheten i stort. *Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län* pekar liksom flera andra länsbostads-

nämnder på nackdelen av att den regionala bostadspolitiska organisationen får kommundepartementet som huvudman medan den centrala organisationen lyder under bostadsdepartementet. Nämnden anser vidare att man måste räkna med att splittringen av länsbostadsnämnderna kommer att medföra ökat personalbehov både på grund av samordningsproblem och genom att bostadsbidragen och låneförvaltningen skiljs åt. Den nuvarande tekniska personalen på länsbostadsnämnderna kommer inte heller att räcka till för sina nya arbetsuppgifter. Stora samordningsproblem kommer att uppstå mellan kommuner och länsstyrelser och riksbankskontor. Kostnaderna för ett gemensamt ADB-system för dessa organ kommer enligt nämndens uppfattning att mångdubbelt överstiga ett integrerat system för länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen.

Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* innebär utredningens förslag att två organ i stället för som nu ett kommer att handlägga bostadspolitiska frågor på regional nivå. Detta måste anses olämpligt och ägnat att skapa onödigt förvirring hos allmänheten. Därjämte torde handläggningen av låneärenden bli mera tungrodd inom denna organisation. Genom att skilja låneförvaltning och långivning förlorar man vidare de fördelar som den nuvarande samordningen mellan dessa båda funktioner medför. Den föreslagna separeringen kan därför enligt styrelsens uppfattning komma att verka effektivitetshämmande. *Länsstyrelsen i Hallands län* som berör uppdelningen även med beaktande av att beslut skulle fattas på lokal nivå, finner att utredningen har föreslagit ett alltför komplicerat system som inte är tillräckligt genomtänkt. En uppdelning av lånebeslut och låneförvaltning jämte ytterligare ett organ för bostadspolitikens handhavande på lokal/regional nivå kan enligt styrelsens uppfattning i stället för att innebära en önskvärd decentralisering medföra en ökad byråkrati och handläggningsförsening genom uppsplittringen på olika organ. Dessa farhågor för ökad byråkratisering och försenad handläggning vid en uppsplittring av verksamheten anförts också av *länsstyrelsen i Värmlands län*.

Till de kommuner som avstyrker ett inordnande av länsbostadsnämnden i länsstyrelsen hör bl. a. *Göteborgs, Varbergs, Borås och Östersunds kommuner*. Avgörande för denna inställning har i regel varit en negativ uppfattning i kommunaliseringsfrågan och ett avvisande av att överföra låneförvaltningen till riksbanksorganisationen. *Skövde kommun* ifrågasätter om inte de uppgifter som skulle tillkomma en bostadsenhet inom länsstyrelsen, bättre kan fullgöras inom en bibehållen regional organisation med länsbostadsnämnder som dock bör tillföras ökade resurser. *Varbergs kommun* hänvisar till den utredning om länsdemokratifrågorna som har tillsatts år 1976 och framhåller att dess resultat bör avvaktas innan man genomför organisatoriska förändringar på länsplanet.

Även om man från länsstyrelsernas sida i stort sett har godtagit utredningens beskrivning av sambanden på regional nivå har man inte velat

godta dess syn på samordning inom nuvarande organisation. Flera *länsstyrelser*, bland dem *länsstyrelserna i Kalmar, Hallands och Värmlands län*, framhåller att goda kontakter redan finns etablerade mellan länsstyrelsen och länsbostadsnämnden i de aktuella frågorna. *Länsstyrelsen i Kalmar län* bestrider bestämt riktigheten i den kritik som riktats från utredningens sida mot brister i samarbetet länsstyrelse — länsbostadsnämnd. Länsstyrelsen riktar också kritik mot statskontorets slutsatser av kontaktundersökningen, som enligt styrelsens uppfattning avser en alltför kort period för att några slutsatser skall kunna dras. Länsstyrelsen pekar också i en rad exempel på hur samordningen redan existerar. Samrådet på regional nivå sker i Kalmar län enligt rutinemässigt ordnade former, som innebär att länsbostadsdirektören har möjlighet att i samråd enligt 14 § byggnadsstadgan till samtliga berörda parter framföra de bostadspolitiska synpunkterna. Dessa samråd äger rum en eller två gånger i månaden. Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att sådant samarbete föreligger mellan länsstyrelse och länsbostadsnämnd att det borgar för att samhällets bostadspolitiska intentioner samordnas med den fysiska planeringen och byggnadsväsendet. Den beskrivning av samordningen mellan länsstyrelse och länsbostadsnämnd som länsstyrelsen har lämnat överensstämmer i stort med de uppgifter som har lämnats av länsbostadsnämnderna. Flera *länsbostadsnämnder*, bland dem nämnderna i *Skaraborgs och Värmlands län*, anser dock att samarbetet bör förstärkas men anser samtidigt att detta mycket väl kan ske inom nuvarande organisationsformer. Föreskrifter om samråd i vissa ärendegrupper samt ökade personalresurser kan avhjälpa de brister som nu finns menar *länsbostadsnämnden i Värmlands län*.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför att de fördelar som ett samordnande av den regionala bostadspolitiska organisationen i länsstyrelserna skulle erbjuda hänför sig främst till förbättrade möjligheter till samordning mellan bostadspolitiken, den regionalpolitiska planeringen och plan- och byggnadsväsendet. Denna samordning är väsentlig, men förutsätter inte en organisationsförändring, utan torde kunna främjas ytterligare inom ramen för rådande organisation. Liknande synpunkter anför av *länsstyrelsen i Älvsborgs län*.

Till de remissinstanser som är positiva till utredningens förslag hör bl. a. *statskontoret, RRV, länsbostadsnämnderna i Västmanlands och Västernorrlands län, statens planverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, decentraliseringsutredningen, Svenska kommunförbundet, Svenska riksbyggen, SABO, Göteborgsregionens kommunala förbund och många kommuner*. Flera av remissinstanserna, bl. a. *statskontoret, RRV, några länsstyrelser, länsstyrelsernas organisationsnämnd och Svenska kommunförbundet* vill emellertid inte ta ställning till förslaget om att inrätta en bostadsenhet med hänvisning

till pågående utredningsarbete, bl. a. länsdemokratiutredningen och översynen av länsstyrelsernas planeringsavdelning.

Statskontoret anser att sambanden mellan uppgifter rörande bostadsförsörjning, fysisk planering och byggnadsväsen talar för en organisatorisk samordning. En sådan samordning skulle enligt statskontoret även kunna underlätta kommunikationerna med bostadsverket och därvid bidra till att förbättra erfarenhetsåterföringen. *Decentraliseringsutredningen* framhåller att länsstyrelsernas föreslagna samordnings- och rådgivningsansvar ligger inom ramen för den roll länsstyrelserna tilldelades inom samhällsplaneringen genom 1971 års partiella omorganisation av länsförvaltningen. Genom ett nära samarbete mellan den nya bostadsenheten samt planenheten och den regionalekonomiska enheten inom ramen för arbetet i länsstyrelsens planeringsavdelning, bör den slutliga serviceverksamheten enligt decentraliseringsutredningen kunna göras allsidigare och effektivare än f. n. Även *länsstyrelsernas organisationsnämnd* betonar att de uppgifter som länsstyrelserna föreslås få ansvaret för ligger inom deras kompetensområde. Den föreslagna bostadsenheten innebär emellertid en avvikelse från de organisationsprinciper som ligger till grund för planeringsavdelningen. På sikt bör bostadsfrågorna inordnas i länsstyrelsen på likartat sätt som övriga sakområden. *Länsstyrelsen i Gotlands län* — i länet ankommer länsbostadsnämndens uppgifter på länsstyrelsen — anför att på länsbostadsnämnden liggande verksamhet har fullgjorts av länsstyrelsen utan att några nackdelar härav har kunnat märkas.

Enligt *Svenska riksbyggen* bör utredningens förslag om att länsbostadsnämnderna skall avskaffas och ersättas med en bostadsenhet inom länsstyrelsen kunna genomföras oberoende av om beslut i bostadslånefrågan kommunaliseras eller ligger kvar på länsnivå. Atgärden i sig själv torde dock inte medföra några större praktiska konsekvenser.

Utredningens förslag om att inrätta en bostadspolitisk delegation har behandlats av ett begränsat antal remissinstanser. Av dessa har flertalet ställt sig avvisande eller tveksamma till förslaget. Till dem hör bl. a. *statens planverk*, *länsstyrelsernas organisationsnämnd* och flertalet *länsstyrelser* och *kommuner* som har uttalat sig i frågan. *Statens planverk*, som avstyrker förslaget, anför att länsstyrelseenheter nas samordning garanteras av att högsta beslutsinstans är landshövdingen och länsstyrelsernas lekmanastyrelser. För att samordningseffekten inte skall äventyras bör enligt verket bostadsfrågorna inordnas i detta beslutsmonster. *Länsstyrelsernas organisationsnämnd* anser att den föreslagna delegationen bryter mot nuvarande principer för hur länsstyrelsernas ärenden avgörs. En särskild organisation för att lösa bostadsfrågorna bör därför inte skapas.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som avstyrker förslaget, pekar på att länsstyrelserna redan nu handlägger ett stort antal besvär ärenden. En-

ligt länsstyrelsen finns det ingen anledning att just för besvär i låne- och bidragsärenden skapa en särskild delegation. *Länsstyrelsen i Kalmar län* pekar på bl. a. risken för kompetenskonflikter gentemot länsstyrelsen. Länsstyrelsen framhåller också att det inom styrelsen finns en mängd verksamheter som var och en är av stor vikt och att de bostadspolitiska uppgifterna i princip inte skiljer sig från dessa verksamheter. Länsstyrelsen kan därför inte finna något skäl till att bostadsfrågorna skall behövas ges den särställning som utredningens förslag om en bostadsdelegation innebär.

Bland dem som har tillstyrkt utredningens förslag i denna del återfinns *RRV*, som tillstyrker en särskild bostadsdelegation som ett försök att pröva nya former för länsstyrelsens verksamhet.

Utredningens förslag att byggnadsteknisk kompetens tillförs varje länsstyrelse och knyts till den föreslagna bostadsenheten har fått ett blandat mottagande av remissinstansen. Att behov av byggnadsteknisk kompetens föreligger ifrågasätts inte. Däremot går meningarna isär när det gäller lämpligheten av att tillföra varje länsstyrelse sådan kompetens. Många remissinstanser anser att det är lämpligare att den byggnadstekniska kompetensen knyts till det centrala organet.

Positiva till utredningens förslag är bl. a. *statens planverk*, de länsstyrelser som uttalat sig i frågan och *arkitektförbundet*. Flertalet av remissinstanserna ifrågasätter emellertid lämpligheten av att knyta den byggnadstekniska kompetensen till den föreslagna bostadsenheten.

Statens planverk anför att länsstyrelsen enligt byggnadslagen skall öva tillsyn över byggnadsväsendet, trots att de flesta länsstyrelser saknar egen byggnadsteknisk sakkunskap. Deras förmåga att fullgöra denna dem i lag tilldelade uppgift är självfallet beroende av tillgång till sådana sakkunskaper. Med hänsyn till att länsstyrelserna är besvärinstans i byggnadsmål inger dessutom frånvaron av egen byggnadsteknisk sakkunskap betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. Utredningens förslag är därför av stor betydelse och åtgärder måste enligt planverket vidtas även om utredningens övriga förslag inte genomförs.

Länsstyrelsen i Västerbottens län framhåller att den delar utredningens uppfattning att behov av byggnadsteknisk kompetens föreligger på länsstyrelserna. Däremot synes det enligt länsstyrelsen inte klart att denna skall knytas till den föreslagna bostadsenheten. Det bör enligt länsstyrelsen övervägas om inte en placering på planenheten utgör en naturligare lösning. *Länsstyrelsen i Örebro län*, som anför liknande synpunkter, är tveksam till om den specialistkunskap som länsbostadsnämndernas tekniska personal besitter är den som efterfrågas i detta hänseende av byggnadsnämnderna.

Bland de remissinstanser som ställer sig negativa eller tveksamma till utredningens förslag att varje länsstyrelse tillförs byggnadsteknisk

kompetens återfinns bl. a. *RRV*, *Svenska kommunförbundet* och *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt flertalet av de kommuner som uttalat sig i frågan.

RRV anser det inte vara rimligt att varje länsstyrelse bygger upp specialistkompetens i alla byggnadstekniska frågor. Enligt *RRV* bör sådan kompetens tillhandahållas centralt. Däremot bör länsstyrelserna ha förmåga att fånga upp byggnadstekniska problem som fordrar handläggning av specialistkompetens på central nivå. Dessutom bör länsstyrelserna föra ut information i sådana frågor. *Svenska kommunförbundet* anser att en tjänsteman på länsstyrelsen sannolikt inte kan svara för alla de specialområden som inryms i Svensk Byggnorm utan i stor utsträckning måste vidarebefordra frågorna till det centrala verket. En betydligt bättre väg synes därför vara att bygga ut servicen på detta område inom det centrala organet och att öka informationsverksamheten genom kurser och konferenser. Liknande tankegångar återfinns i yttrandet från *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer*. *Örebro kommun*, som anför liknande synpunkter, anser att en rådfrågningsinstans på regional nivå kommer att kunna skapa osäkerhet.

Bostadsstyrelsen anser det f. n. inte vara möjligt för länsbostadsnämnderna att biträda länsstyrelserna med den byggnadstekniska sakkunskap som utredningen anser behövlig, annat än i bostadsfrågor.

4.12.3 Lokal organisation

Även om remissinstanserna i princip godtar utredningens uppfattning att utformningen av den lokala organisationen bör ankomma på kommunerna själva har många kommuner framhållit att det hade varit lättare att ta ställning till förslaget om utredningen lämnat anvisningar om hur den lokala organisationen skall utformas. Framför allt har man uppehållit sig kring den specialreglerade nämndens ställning gentemot kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för kommunens ekonomiska åtaganden.

Svenska kommunförbundet anser att de föreslagna uppgifterna vanligtvis borde kunna läggas på en befintlig nämnd eller styrelse. Även med denna administrationsform blir nämnden eller styrelsen inom ramen för sin författningsreglerade myndighetsutövning självständig i så måtto att man inte är skyldig att ta direktiv från exempelvis kommunfullmäktige. Om man anförtror de föreslagna beslutsfunktionerna åt kommunstyrelsen eller fastighetsnämnden, måste man beakta frågan om jäv. De situationer där formella jäv kan föreligga torde bli förhållandevis få, eftersom det är kommunallagens jävsbestämmelser som skall tillämpas. Detta hindrar inte att det kan finnas skäl att ytterligare överväga vilka jävsbetonade situationer som kan uppkomma. Liknande synpunkter framförs av *Halmstads kommun*.

Stockholms kommun anser att organisationsfrågorna bör anstå till

dess författningstext föreligger. Eftersom fastighetsnämnden f. n. ansvarar för förmedlingsorganets verksamhet och samtidigt har till uppgift att handha ett flertal av kommunens fastighetsfrågor vore det enklast, för att undvika sammanblandning, att den föreslagna myndighetsutövningen överföres till en nyskapad bostadsnämnd. För att kunna tillvarata den erfarenhet och kunskap som fastighetsnämnden besitter finns å andra sidan många fördelar att vinna om denna verksamhet kan behållas inom fastighetsnämndens område. Härigenom skulle även tillkommande arbetsuppgifter kunna inordnas utan störande omorganisation. Enligt *Göteborgs kommun* förutsätter ett förverkligande av förslaget ytterligare överväganden om uppgifterna skall läggas på en särskild ny nämnd eller en redan befintlig nämnd. *Trollhättans kommun* ifrågasätter om inte kommunerna skulle kunna inrätta en specialreglerad nämnd med uppgifter enbart på det bostadspolitiska området.

Lidingö kommun anser att frågor rörande översiktlig fysisk planering av mark och bostadspolitik bör beredas centralt under kommunstyrelsen. De rena tillämpningsfrågorna rörande lån och bidrag m. m. bör dock ligga på nämndnivå. Kommunen förordar att dessa läggs på byggnadsnämnden som dels har kunskaper på det aktuella området, dels redan nu svarar för den bostads- och byggnadstekniska granskningen och kontrollverksamheten i låne- och bidragsärenden. Rådgivning och granskning i övrigt exempelvis beträffande låneunderlagsberäkning som är direkt avhängig av det byggnadstekniska utförandet och helt grundas på fastställda schablonbelopp bör ingå som en naturlig del i verksamheten för att kunna betjäna allmänheten på ett godtagbart sätt. *Skara kommun* ser två realistiska alternativ. Att tillskapa en särskild nämnd eller styrelse för verksamheten eller en delegation inom kommunstyrelsen. Liknande synpunkter anförs av *Sunne kommun*. *Sundsvalls kommun* anser en lösning vara att man lägger uppgifterna på kommunstyrelsen med möjlighet att delegera uppgifterna på en särskild avdelning inom styrelsen.

Nödvändigheten av specialreglerad förvaltning stryks under av bl. a. *Järfälla*, *Staffanstorps*, *Tierps* och *Köpings kommuner*. *Staffanstorps kommun* anser att en specialreglering bör gälla för det beslutande organet. Eftersom beslut fattas även gentemot den egna kommunen måste det beslutande organet kunna objektivt fullgöra sina uppgifter utan lydnadsplikt gentemot andra organ inom kommunen.

Enligt *Kramfors kommun* föreligger det emellertid inte något avgörande hinder för att anförtro uppgiften åt ett kommunallagsreglerat organ. Farhågor för att någon form av lydnadsplikt gentemot kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen skulle inverka på det lånebeviljande organets beslut synes ogrundade menar kommunen. Risker för jäv skulle kunna undvikas om man föreskrev att det kommunala lånebeviljande

organet, då lån söks av kommunen, ej äger att fatta beslut annat än efter tillstyrkan av exempelvis länsstyrelsens bostadsenhet.

Några remissinstanser ser negativa konsekvenser i form av en försenad handläggning med en specialreglerad nämnd inom kommunen för handhavande av lån- och bidragsverksamheten. *Umeå kommun* ser en uppenbar risk att beslutsprocessen blir så långdragen att den tidsvinst som skulle följa med kommunaliseringen i praktiken äts upp. Liknande synpunkter har anförts av några *länsbostadsnämnder*.

HSB och *Svenska riksbyggen* har funnit det svårt att bedöma hur den lokala organisationen kommer att fungera mot bakgrund av att utredningen inte lämnat konkreta förslag på denna punkt. Det föreslagna systemets möjligheter att fungera är enligt *Svenska riksbyggens* uppfattning i hög grad beroende av vilken lokal organisation som byggs upp. Enligt *Upplands Bro kommun* kräver frågan, till skillnad från vad utredningen anser, vidare utredning så att kommunerna får klart för sig vilken konstruktion som man har tänkt sig, vilka tänkbara alternativa lösningar som kan komma i fråga för olika kommunstorlekar, nämndorganisationer osv. Även *Mariestads kommun* efterlyser förslag till organisation på det lokala planet. På så sätt hade kommunerna lättare kunnat bedöma den volym arbetsuppgifter som skulle komma att överflyttas liksom hur kommunens organisation skulle byggas upp.

4.12.4 Personalresurser

Behovet av personalförstärkningar för att klara de uppgifter som läggs på den centrala organisationen framhålls bl. a. av *bostadsstyrelsen*, *statens planverk* och *de fackliga organisationerna* vid de olika verken samt *statens råd för byggnadsforskning*.

Enligt *bostadsstyrelsen* syns utredningen räkna med att de nya arbetsuppgifterna skall kunna skötas med en mindre personalstyrka än f. n. Styrelsen finner detta orealistiskt och framhåller att de nya uppgifterna är personalkrävande. Om utredningens intentioner skall kunna förverkligas är det uppenbart att det inte räcker med en översyn och omdisponering av nuvarande resurser. Det behövs därutöver en väsentlig förstärkning av resurserna, framhåller styrelsen. *Statens råd för byggnadsforskning* ifrågasätter det önskvärda i den reducering av personalen för centrala uppgifter inom byggnadsverksamheten som utredningen enligt rådets uppfattning tycks ha förutsatt. Rådet pekar på det nödvändiga i att den centrala myndigheten tar sig an uppgifter när det gäller att förvalta det befintliga byggnadsbeståndet. Den energipolitiska utvecklingen kräver bl. a. omfattande utredningsresurser. Ämbetsverket bör dessutom ha resurser för att kunna ta till vara bostadskonsumenter-
nas intressen samt för att kunna ikläda sig en aktiv roll när det gäller experimentbyggande och försöksverksamhet. Det kan vidare förväntas

att byggnadsverksamheten kommer att få allt större betydelse för utvecklingen av en bättre arbetsmiljö. Slutligen finns redan i dag uppgifter som är resursmässigt eftersatta på central nivå, t. ex. typgodkännandeverksamheten. Rådet kan således inte inse att det totala personalbehovet skulle kunna reduceras i den centrala organisationen. Snarare kan en utveckling mot en totalt sett större organisation än i dag skönjas.

Statens planverk har i sitt yttrande gjort en genomgång i detalj av de delar i den tänkta organisationen som med hänsyn till arbetsuppgifterna synes bli underbemannade. Verket gör den bedömningen att de rationaliseringsvinster som utredningen förutsätter bör användas för att öka det nya verkets möjligheter till insatser på strategiskt viktiga områden. Verket anser att det främst är två uppgifter som borde ges en framträdande plats. Det gäller dels installationsfrågor som har fått en hög aktualitet och kräver avsevärda insatser i samband med statsmakternas beslut om energibesparande åtgärder, dels anvisningar om kommunal översiktsplanering, där behovet är överhängande på grund av de ökade krav som ställs på denna planering. Förutom för angelägna uppgifter inom energiförsörjningens och energihushållningens ram bör det nya verket också tilldelas resurser för att aktivt kunna ta till vara bostadskonsumenternas intressen samt för experimentverksamhet och försöksverksamhet av skilda slag. Vidare kan väntas att det nya verket tilldelas en allt större roll att utveckla en bättre boende- och arbetsmiljö. Verket kan således inte se att det totala personalbehovet kan reduceras på den centrala nivån. Ett fullföljande av statsmakternas intentioner måste snarare leda till en större organisation än i dag.

Liknande synpunkter framförs av *SACO/SR-föreningen vid statens planverk*. Föreningen framhåller dessutom starkt behovet av förstärkning av resurserna för personalutvecklande åtgärder. *SACO/SR-föreningen vid bostadsstyrelsen* konstaterar att den nya roll som utredningen har beskrivit i huvudsak inte är ny. Personalstyrkan har emellertid varit för liten för att ta itu med uppgifterna. Dessutom har utredningen föreslagit nya uppgifter för verket. Detta medför enligt föreningens uppfattning att några besparingar inte kan göras utan att det i stället krävs förstärkningar. Även *arkitektförbundet* finner ett starkt behov av personalförstärkningar på central nivå. Inte minst önskemålet att förstärka boendeinflytandet talar för att den centrala organisationen måste skaffa sig kompetens som i dag inte finns på någon statlig myndighet, nämligen i fråga om upplåtelseformer, hyrcs- och bostadssaneringslagstiftning och bostadsförmedling. *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* bedömer, med utgångspunkt bl. a. i de erfarenheter som föreningen har av prövning av frågor om avsteg från gällande byggnorm, att planverkets byggnadsbyrå f. n. inte har tillräckliga resurser för att i rimlig tid pröva dessa frågor. Man har inte heller i tillräcklig grad kunnat

hålla kontakt med den faktiska tillämpningen av byggnormen. Föreningen anser att utredningens förslag innebär en ytterligare försvagning på detta område. För att de eftersatta resursbehoven skall kunna tillgodoses erfordras i stället en väsentlig resursförstärkning med kvalificerad personal framhåller föreningen. Även *Norrköpings kommun* förordar en förstärkning av den byggnadstekniska kompetensen på central nivå.

Personalbehovet på den regionala nivån har berörts av endast ett fåtal remissinstanser. Enligt *bostadsstyrelsen* kräver den överflyttning av arbetsuppgifter till nämnderna, som styrelsen har förordat samt behovet av att öka information och rådgivning, att organisationen ses över. *SACO/SR-föreningen vid bostadsstyrelsen* framhåller behovet av förstärkning med både juridisk, bostads- och byggnadsteknisk kompetens på regional nivå för att den nya roll som utredningen beskriver skall kunna förverkligas.

De länsbostadsnämnder som förordar ett bibehållande av den nuvarande regionala organisationen har i regel inte berört frågan om resurser på den regionala nivån. *Länsbostadsnämnden i Hallands län* framhåller dock att den regionala organisationen måste ges personella resurser för en utvidgad informationsverksamhet. *Länsbostadsnämnden i Västmanlands län* som tillstyrker förslaget till regional organisation anser det viktigt att den föreslagna bostadsenheten i länsstyrelsen ges sådana resurser att den kan spela den roll i fråga om bl. a. erfarenhetsåterföring och information som utredningen har skisserat och som torde vara en förutsättning för att den nya bostadspolitiska organisationen skall fungera tillfredsställande. För att i ökad utsträckning tillgodose boendemiljöfrågorna anser *länsstyrelsen i Blekinge län* att det är synnerligen angeläget att det bostadspolitiska organet på regional nivå tillförs sakkunskap på boendemiljöområdet.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län bedömer att en resursförstärkning på länsbostadsnämnderna kan bli nödvändig om ytterligare arbetsuppgifter läggs på dessa genom decentralisering inom nuvarande organisationsformer. Även *länsstyrelsen i Örebro län* finner det motiverat att länsbostadsnämnderna tillförs resurser för en ökad informations- och rådgivningsverksamhet. *Vallentuna kommun* anser att en översyn av länsbostadsnämndernas organisation och resurser är önskvärd för att handläggningstiderna skall kunna bringas ned.

Frågan om nuvarande extrapersonal berörs av många *länsbostadsnämnder*. Enligt *länsbostadsnämnden i Uppsala län* har utredningen förbigått problemet med det relativt stora antalet extraanställda som i dag finns på framför allt länsbostadsnämnderna. Dessa personer kommer även fortsättningsvis att behövas för att den bostadspolitiska organisationen skall fungera tillfredsställande.

Nästan samtliga remissinstanser som har uttalat sig om behovet av

personal på lokal nivå anser att utredningen har underskattat behovet av personalökningar i kommunerna vid en kommunalisering.

En majoritet av *länsstyrelserna* anser att kommunerna — främst de mindre — kommer att behöva betydande personalförstärkningar vid en kommunalisering. Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* medför kravet på specialreglerad förvaltning att betydande administrativa resurser kommer att krävas. Med tanke på multiplikatoreffekten för en förvaltning som tillförs ytterligare personalresurser för att fullgöra nya uppgifter anser länsstyrelsen det inte uteslutet att kommunerna totalt sett måste tillföras ca 500 nya tjänster. Ett avgörande skäl mot en kommunalisering är således enligt länsstyrelsens uppfattning den starka tillväxt av personal som erfordras. Enligt *länsstyrelsen i Värmlands län* finns det inte många kommuner utanför storstadsområdena som är rustade för att ta över långivningen. En inte oväsentlig personalförstärkning blir därför oundviklig.

Även *Svenska kommunförbundet* anser att utredningen har underskattat behovet av personalförstärkningar. Kommunernas bedömningar förefaller tämligen entydigt innebära att personalförstärkningar skulle komma att ske i samband med ett genomförande av utredningens förslag. Det är enligt förbundets uppfattning mycket svårt att bedöma i vilken utsträckning dessa skulle vara direkt föranledda av nytillkommande arbetsuppgifter. Till bilden hör nämligen att det kan finnas förstärkningsbehov redan i nuläget, beroende t. ex. på den stora omfattning som stödet till energisparverksamheten har fått. Det är också troligt att de ökade personalresurserna på sina håll skulle bli ett led i en önskvärd förbättring av kommunens service i bostadslånefrågor.

Till dem som förutser krav på ökade kommunala resurser vid en kommunalisering hör också *Svenska riksbyggen* och *Svenska sparbanksföreningen*.

Enligt *Enköpings kommun*, vars remissvar kan anses vara representativt när det gäller kommunernas beskrivning av tillkommande arbetsuppgifter vid en kommunalisering, kommer en sådan att innebära en ökad arbetsbelastning och ett behov av förstärkning av de personella resurserna på kommunernas förmedlingsorgan. Det arbete som kommunerna f. n. lägger ned för att förbereda besluten i länsbostadsnämnderna får göras grundligare då man går direkt till beslut i stället för att som nu översända handlingarna till länsbostadsnämnden där ytterligare en granskning av handlingarna utförs. Beslutanderätten kommer också att medföra ökade behov av resurser för beredning av ärenden, sammanträden, kontakter med banker, fastighetsregister och sökande, samt för föredragning, registrering och skrivarbete.

Arvika kommun framhåller att kommunernas nyrekryteringsbehov lågt räknat torde kunna uppskattas till ca två årsarbetskrafter per kommun, dvs. ca 550 årsarbetskrafter för hela riket. Denna bedömning av

nyrekryteringsbehovet sammanfaller i stort med exempelvis *Sollentuna, Uppsala, Finspångs, Alvesta, Ljungby, Västerviks, Hässleholms, Kungälv, Askersunds och Lindesbergs kommuners* bedömning.

Vissa remissinstanser har gjort en samlad bedömning av resursbehovet vid en kommunalisering och därvid kommit fram till att förslaget totalt sett medför behov av resursförstärkningar för handhavandet av de bostadspolitiska uppgifterna. Enligt *kommunalekonomiska utredningen* tycks behovet av personella förstärkningar i kommunerna bli betydligt större än de besparingar som är möjliga att genomföra på den regionala nivån. Denna ökning av den totala bostadspolitiska organisationen kan till en del sägas bero på höjd ambitionsnivå för verksamheten men till en del sammanhånga med decentraliseringen av beslutanderätten i vissa frågor. Förslagets kostnadskonsekvenser bör därför enligt utredningens mening ytterligare belysas med en särredovisning av de merkostnader som kommunaliseringen tycks medföra. Även *statskontoret* finner att decentraliseringsförslagen kan komma att innebära högre administrativa kostnader än i dag. De vinster som eventuellt kan göras genom samordning vid ett överförande av låneförvaltningen till riksbanksorganisationen liksom andra positiva effekter av ett genomförande måste tas till vara för att reformen från administrativ/kostnadsmässig synpunkt över huvud skall kunna motiveras. Enligt *Hyresgästernas riksförbund* är det uppenbart att föreslagna organisatoriska förändringar inte kan vara ett utslag av rationalisering. Tvärtom kommer enligt förbundets uppfattning personalbehovet för att lösa samma uppgifter som i dag förmodligen att öka genom att kommunerna måste förstärka sina resurser för att klara de nya administrativa uppgifterna.

Ätvidabergs kommun, som utgår från att kommunaliseringen medför behov av personalförstärkningar för kommunerna, anser dock att den föreslagna organisationsförändringen totalt sett bör innebära att färre befattningshavare kommer att handlägga de bostadspolitiska frågorna, vilket inte minst från servicesynpunkt bör vara av stort värde.

4.13 Gränsdragning mot andra myndigheter

4.13.1 Gränsdragning mot konsumentverket

Förslaget att knyta an till begreppet fast och lös egendom vid gränsdragning mellan bostadsverkets och konsumentverkets ansvar för konsumentupplysning i bostadsfrågor har i regel mött ett positivt gensvar hos remissinstanserna. Till de positiva hör bl.a. *bostadsstyrelsen, statens planverk, statens råd för byggnadsforskning, RRV, Svenska riksbyggen, HSB, SBEF, NBD och Sveriges villaägareförbund*. En mera kritisk inställning intar *konsumentverket*. *Småhusköpkommittén* finner förslaget otillfredsställande.

Bostadsstyrelsen har i princip inga erinringar mot den föreslagna gränsdragningen men framhåller att vad som skall hänföras till fast egendom och således tillhör bostadsstyrelsens ansvarsområde ibland kan vara oklart. Dessa detaljfrågor bör emellertid kunna klaras upp mellan verken. *SBEF* som finner det starkt motiverat med en klar gräns mellan de båda verkens arbetsuppgifter anser för sin del att den föreslagna skiljelinjen är logisk och lämplig. Även *statens råd för byggnadsforskning* ansluter sig till förslaget men pekar samtidigt på vissa risker vid en strikt uppdelning i enlighet med utredningens förslag. Rådet framhåller således att det finns påtaglig risk för att bostadskonsumenternas intressen blir mindre väl tillgodosedda vad gäller fast egendom och rådet vill därför betona vikten av att bostadsverket ges erforderliga resurser för de konsumentpolitiska uppgifterna.

Svenska riksbyggen och *HSB* berör gränsdragningsfrågan utifrån mera principiella utgångspunkter. Bostadsbyggandet med statliga lån är i alla stycken mycket ingående reglerat, styrt och övervakat av bostadsmyndigheter. Inblandning av andra myndigheter kan i regel inte ske utan att man riskerar att hamna i konflikt med ställningstaganden som har gjorts av bostadsmyndigheten. Detta talar enligt både *Svenska riksbyggen* och *HSB*:s uppfattning för att man i alla tveksamma fall bör hänföra ärendena till bostadsmyndighet.

Frågan om vem som skall handha frågor om avtalsvillkor m. m. rörande fast egendom diskuteras ingående av ett flertal remissinstanser, bland dem *SBEF* och *Sveriges villaägareförbund*. Dessa remissinstanser anser till skillnad från utredningen att handläggningen av dessa frågor bör ankomma på den bostadspolitiska organisationen. *SBEF* anser att utredningens förslag på denna punkt är ett avsteg från den angivna grundläggande principen för ansvarsfördelningen och avvisar därför förslaget, i vart fall då konsumentorganisationens åtgärder skulle beröra statligt belånade fastigheter. Bostadsbyggandet med statliga lån är förutom genom den stränga priskontrollen i många avseenden detaljreglerat, styrt och övervakat av bostadsmyndigheter. Särskilt i småhusbyggandet, där aktiviteter från konsumentorganisationen närmast är att förutse, har låneorganen avgörande inflytande över alla väsentliga faktorer som rör fastighetsöverlåtelser, såsom vad gäller utrustning, kvalitet, kontroll av försäljningsvillkoren och pris. En överprövning av exempelvis KO av sådana villkor som redan har godkänts av bostadsmyndigheten eller av kommunen måste leda till osäkerhet och förvirring, vilket inte skulle vara till fördel för någon part på bostadsmarknaden. Den grundläggande utgångspunkten bör vara att hithörande frågor samordnas till aktuell fackmyndighet som rimligen bör ha tillräcklig kompetens för att avgöra överlåtelsevillkorens skälighet. Liknande synpunkter framförs av *Svenska riksbyggen*.

Sveriges villaägareförbund går ett steg längre och förordar att det in-

rättas en bostadsombudsman inom bostadsverket. Enligt förbundets uppfattning är sambandet mellan å ena sidan avtalsvillkorslagens tillämpning vad gäller småhuskontrakten och å andra sidan övriga bostadssociala och bostadspolitiska frågor så framträdande, att också den förstnämnda frågan bör handläggas inom ramen för det bostadspolitiska organet. Också effektivitetsskäl talar för detta. Beskaffenheten hos ett avtalsvillkor måste rimligen bedömas med beaktande även av rent byggnadstekniska, byggnadsekonomiska och funktionsmässiga förhållanden, och av de materiella villkor som har uppställts för statlig långivning.

De nu nämnda remissinstanserna har således i huvudsak godtagit utredningens förslag till ansvarsfördelning, i vissa fall dock kompletterad med en överföring eller styrning av arbetsuppgifter till bostadsverkets ansvarsområde. *Konsumentverkets* yttrande innebär i sina huvuddrag en motsatt ansvarsförskjutning. Verket framhåller inledningsvis att avgränsningsproblem förekommer inom olika delar av konsumentverkets verksamhet, där andra myndigheter — livsmedelsverket, socialstyrelsen, trafiksäkerhetsverket m. fl. — har huvudansvaret. Konsumentverkets åtgärder och övriga aktiviteter måste givetvis avpassas med hänsyn till detta. I praktiken har det endast sällan uppstått svårigheter att dra gränser. Samarbetet har enligt konsumentverkets bedömning fungerat väl inom bostadssektorn. När det gäller den av utredningen föreslagna ansvarsfördelningen anser verket att det i praktiken torde bli svårt att hålla fast vid den, bl. a. därför att aktiviteterna i konsumentverket i hög grad påverkas av konsumenterna och deras problem.

Verket framhåller att en betydande del av dess verksamhet har samband med tillämpning av marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Den utrednings- och undersökningsverksamhet som verket bedriver har till en del en naturlig anknytning till de nämnda lagarnas tillämpning. Den styrs dock också av de konsumentproblem som verket kommer i kontakt med samt — inom boendesektorn — av de bostadspolitiska myndigheternas önskan att få fram underlag för t. ex. normerande verksamhet.

Vad informationen beträffar är det enligt verkets uppfattning viktigt att den till den breda allmänheten riktade informationen inom hela konsumtionsområdet kommer från samma kanal även om den sedan inom specialområden kan kompletteras och fördjupas med information från myndigheter som är specialiserade inom området.

Verkets egen slutsats efter den närmare genomgång av olika aktiviteter som har gjorts i yttrandet är att dessa är av värde för allmänheten och väl kompletterar de bostadspolitiska myndigheternas nuvarande och kommande verksamhet. Därför föreslår konsumentverket att dess arbetsuppgifter inom boendesektorn i fortsättningen skall omfatta förutom handläggning av ärenden enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen även andra uppgifter och att gränsen mellan fast och lös egendom inte strikt behöver upprätthållas.

Småhusköpkommittén anser att den föreslagna gränsdragningen i alltför stor utsträckning styr över arbetet med föreskrifter, råd och anvisningar beträffande bostadens utrustning till bostadsverket. Kommittén finner det lämpligare att gränsen mellan de båda verkens kompetensområde anges konkret, varvid man torde kunna ta fasta på skillnaden mellan den byggnadstekniska sidan och själva konsumentkapitalvarorna.

4.13.2 Statistik över byggnadspriser, bostadskostnader m. m.

Utredningens förslag om en djupare och mer ingående analys inom bostadsmyndigheten av kostnadssituationen och prisutvecklingen på grundval av redan befintlig statistik har fått ett positivt mottagande hos remissinstanserna. Utredningens grundsyn i dessa frågor delas av bl. a. *SCB*, *bostadsstyrelsen* och *låneunderlagsgruppen*.

När det gäller den närmare uppgiftsfördelningen mellan olika organ anser utredningen att bostadsverket bör vara representerat i de organ där riklinjerna och formerna för statistiken diskuteras. Verket bör vidare ta initiativ till förändringar i statistiken och vara den myndighet som ger kompletterande information och belysning av prisutvecklingen inom bostads- och byggnadsområdet. *SCB* bör liksom hittills publicera denna statistik. Bostadsverkets roll i statistikproduktionen och ansvar för informationen fordrar enligt utredningen ett vidgat samarbete och samråd mellan verket, *SCB*, *SPK*, m. fl. myndigheter och organisationer.

Utredningens syn på uppgifts- och ansvarsfördelning delas i princip av de remissinstanser som har yttrat sig i ämnet. *SCB*, som anser att samrådet mellan berörda myndigheter i första hand bör ske inom det av utredningen föreslagna rådet för belånings- och värderingsmetoder samt inom byggnadsindexnämnden, finner det dock opraktiskt att sätta upp bestämda gränser för fördelningen av ansvaret. Det vore bättre om berörda myndigheter delade på ansvaret för att redovisningar och material med mer analytisk information om priser och hyror blir tillgängliga. *SCB* anser vidare att uppgiftsinsamlingen för statistiska och administrativa ändamål kan samordnas genom att t. ex. blanketterna för administrativa ändamål ökas med vissa statistikuppgifter.

Låneunderlagsgruppen betonar starkt vikten av samarbete mellan bostadsverket och *SCB* när det gäller utformning av bl. a. blanketter.

SPK är positivt inställd till de samrådsförfaranden som utredningar föreslår. Nämnden är vidare beredd att biträda kommunerna med olika typer av information angående pris- och konkurrensförhållanden inom byggnadsbranschen.

Utredningen tar också upp bostadsstyrelsens revisionsverksamhet som syftar till att ge en detaljerad information om byggnadskostnaderna och därmed underlag främst för kontroll och uppföljning av beräkningsmetoden för låneunderlag och pantvärde. En-

ligt utredningen bör undersökningarna göras vart tredje eller femte år och arbetet bedrivs under ledning av en arbetsgrupp med representanter för bostadsverket, SCB och SPK.

Utredningens förslag om revisionsverksamheten möter inga invändningar från berörda myndigheter. *SCB* betonar särskilt vikten av den föreslagna arbetsgruppen och stryker under den stora betydelse som revisionsundersökningarna har för faktorprisindexberäkningarna. Dessutom bör arbetsgruppen få i uppdrag att utreda om revisionsverksamheten kan läggas upp så att revisionerna kan samordnas med kontrollundersökningar av kvaliteten på primärmaterialet i ansökningarna om bostadslån. Liknande synpunkter framförs av *låneunderlagsgruppen* som också anser att det bör undersökas om revisionsverksamheten kan samordnas med de undersökningar som belyser förändringar från preliminärt till slutligt beslut om statligt bostadslån.

Utredningens förslag att beslutanderätten i låne- och bidragsärenden förs över från länsbostadsnämnderna till kommunerna medför konsekvenser för insamling av statistikmaterial. *SCB* stryker under det av utredningen uttalade behovet av samråd mellan berörda intressenter som föranleds av kommunernas nya roll. *SCB* liksom *låneunderlagsgruppen* anser att en permanent arbetsgrupp med representanter från bostadsverket, *SCB* och Svenska kommunförbundet bör bildas för detta ändamål. Gruppen bör medverka vid utformningen av arbetsrutiner för datainsamling till de olika statistiska bearbetningarna. Översynen av insamlingsrutinerna bör även innefatta utredning av behovet av skärpta instruktioner för byggherrarna att lämna fullständiga och tillförlitliga kostnadssammanställningar. Låneunderlagsgruppen påpekar vidare att utredningens förslag att kommunalisera låne- och bidragsbesluten kan medföra risker för förseningar och försämringar av kvaliteten på det statistiska materialet. Det finns också risk för att enhetligheten i bedömning och granskning av lånebesluten försämras och kanske helt går förlorad. *SABO* anser att vissa svårigheter kan uppkomma vid insamling och bearbetning av statistiskt material och betonar starkt betydelsen av en utveckling av olika uppgifter som erfordras för bostadsförsörjningen. Också flera *länsbostadsnämnder* anser att en kommunalisering kan medföra negativa konsekvenser för det statistiska materialets kvalitet.

4.14 Kontroll och besiktning

Remissinstanserna ansluter sig genomgående till utredningens uppfattning att åtgärder bör vidtas för att stärka småhusköparnas ställning i förhållande till byggherrar, entreprenörer och husfabrikanter. En majoritet av remissinstanserna anser i likhet med utredningen att ett lämpligt medel för att uppnå detta mål är en ökad kontroll och besiktning genom kommunernas försorg. Många har emellertid förordat en bredare syn på problemet där bl. a. frågor om producentens egenkontroll, pro-

ducentansvaret, tillverkningskontroll, förlängda garantier m. m. bör övervägas i samband med en ökad kontroll och besiktning i kommunal regi. I vissa fall pekar man också på frivilliga överenskommelser i syfte att stärka småhusköparens ställning. Många har också framhållit att kontrollen bör omfatta all småhusproduktion, dvs. även den inte statligt belånade. En del går ännu längre och förordar att alla byggnadslovspliktiga åtgärder i bostadshus, dvs. även flerfamiljshus och ombyggnader, skall omfattas. Förslagets konsekvenser anses vidare oklara när det gäller ansvarsfrågorna och många remissinstanser, framför allt kommuner anser att ansvarsfrågorna måste klargöras innan förslaget kan genomföras. En genomgående uppfattning bland dessa remissinstanser är att förslaget skulle medföra ett ökat skadeståndsansvar för kommunerna, vilket man inte är beredd att acceptera.

Till dem som i princip tillstyrker en ökad kontroll och besiktning hör bl. a. *konsumentverket*, *NO*, *bostadsstyrelsen*, *statens planverk*, nästan samtliga *länsbostadsnämnder*, flertalet *länsstyrelser*, *Svenska kommunförbundet*, *Svenska bankföreningen*, *NBD*, *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer*, *Sveriges villaägareförbund* samt ett mycket stort antal *kommuner*, bland dem *Huddinge*, *Järfälla*, *Norr-tälje*, *Täby*, *Uppsala*, *Motala*, *Eskilstuna*, *Jönköping*, *Karlskrona*, *Kristianstads*, *Helsingborgs*, *Malmö*, *Uddevalla*, *Skövde*, *Karlstads*, *Örebro*, *Västerås*, *Faluns*, *Gävle*, *Kramfors*, *Östersunds*, *Skellefteå*, *Kiruna* och *Luleå kommuner*.

Konsumentverket delar utredningens uppfattning att en ökad kontroll och besiktning är ett nödvändigt och verksamt medel för att förbättra småhusköparnas ställning. Behovet har starkt bekräftats av den försöksverksamhet med fastighetsreklamationer som verket har bedrivit under åren 1975 och 1976 i två län samt av de omfattande kontakter som verket har med konsumenter i hela landet. Kostnaderna för en kontroll uppvägs enligt verkets uppfattning mer än väl av ekonomiska vinster i form av minskade underhålls-, reparations- och uppvärmningskostnader.

Statens planverk framhåller att åtskilliga exempel från småhusmarknaden har visat på att köparen har svårt att hävda sina intressen gentemot säljaren. Orsaken till missförhållandena är främst dåligt rättsskydd och att kontroll- och besiktningsverksamheten inte är tillräckligt utbyggd. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser i likhet med utredningen att byggnadskontrollen f. n. fungerar på ett otillfredsställande sätt. Det behövs således en ökad kontroll vars målsättning skall vara att nyproducerade byggnader blir fullvärdiga såväl från konsument- som samhällssynpunkt. *Sveriges villaägareförbund* finner det liksom utredningen angeläget att genom en förbättrad kontroll minska riskerna för fel och brister hos småhusen.

Även om remissopinionen således i princip är enig om behovet av ett

ökat skydd för småhusköpare råder delade meningar såväl i fråga om betydelsen av kontroll och besiktning jämförd med andra åtgärder för att stärka konsumenternas ställning som i fråga om lämpligt organ för besiktningsverksamheten.

Utredningens förslag att kommunerna skall svara för den ökade kontroll- och besiktningsverksamheten tillstyrks i princip av bl. a. *statskontoret*, *NO*, *statens planverk*, *bostadsstyrelsen*, *många länsbostadsnämnder*, samtliga *länsstyrelser* som har uttalat sig i frågan, *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* och flertalet *kommuner*.

Statens planverk delar utredningens uppfattning att det är en uppgift för samhället (kommunen) att som komplement till byggherrens ansvar ombesörja noggrann granskning av handlingar rörande småhusprojekt samt utföra skärpt tillsyn av småhusbyggen med syfte att skydda den svagare parten — köparen. *Statskontoret* anser i likhet med utredningen att en utbyggnad av byggnadsnämndernas nuvarande inspektionsverksamhet är en mera rationell lösning än att vid sidan om redan befintlig kontrollverksamhet bygga upp en ny organisation med likartade uppgifter. *Länsbostadsnämnderna i Uppsala och Blekinge län* m. fl. framhåller att kommunerna är bäst lämpade att ha hand om kontrollverksamheten. Hos dessa finns en fungerande inspektionsverksamhet att bygga vidare på. Övriga tänkbara organ skulle komma att ligga på för långt avstånd från de flesta byggarbetsplatserna för att en kontroll skulle kunna göras effektivt.

Länsstyrelserna ansluter sig genomgående till utredningens bedömningar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar således att en utbyggnad av småhuskontrollen bör ske via kommunerna och inte genom andra organisationer. Konsumentverkets förslag om "Svensk Husprovning" innebär att en onödig dubbelorganisation skapas med åtföljande kompetens. *Länsbostadsnämnden i Skaraborgs län* finner det särskilt betydelsefullt att man kan samordna den föreslagna verksamheten med den kontroll och besiktning som kommunerna f. n. utför enligt byggnadsstadgan och andra bestämmelser.

Svenska kommunförbundet anser sig inte kunna ta slutlig ställning till utredningens förslag om utbyggd kommunal besiktning och kontroll av småhus förrän det har klarlagts närmare vilka effekter en sådan kontroll skulle få. Förbundet framhåller dock att om en utbyggnad av kontrollen skall genomföras är det viktigt att knyta an till kommunerna som redan har en sådan organisation och inte bygga upp parallella, kanske konkurrerande, kontrollsystem, typ "Svensk Husprovning".

Enligt *HSB* utgör deras kontrollanter ett viktigt inslag i bostadskoooperationens samlade verksamhet. En nödvändig kontroll på byggplatsen av det arbete som entreprenörer har utfört åt HSB har säkerställts i medlemmarnas/konsumenternas intresse. Samma tjänster har också i stor ut-

sträckning utnyttjats av kommuner. Erfarenheter från denna verksamhet liksom från det tekniska förvaltningsarbetet kan löpande återföras i planerings- och projekteringsarbetet. Kontrollverksamheten för byggherren tjänar inte minst syftet att med utgångspunkt i avtal som har slutits med entreprenörer granska och följa upp det ekonomiska utfallet. HSB anser mot bakgrund av de betänkligheter som har anförts att förslaget måste avvisas i dess nuvarande utformning.

Några remissinstanser, bland dem *konsumentverket* och *Sveriges villaägareförbund*, *Svenska bankföreningen* och *Sveriges föreningsbankers förbund* anför betänkligheter mot att kommunen utför kontroll och besiktning i de fall då kommunen är part gentemot köparen. Enligt *konsumentverkets* uppfattning är det olämpligt att den person som svarar för den löpande kontrollen även svarar för besiktningen. Utredningen har kommit till slutsatsen att det bör vara möjligt att upprätthålla opartiskhet och obundenhet vid en kommunal besiktning även om kommunen i någon form är part gentemot husköparen. Konsumentverket pekar här på den ökande omfattningen av det kommunala engagemanget i byggnadsverksamheten samt att det enligt erfarenheterna från försöksverksamheten med reklamationer inte finns skäl att anta att denna del av småhusbyggandet är problemfri. Verket anser därför att man bör finna en form för verksamheten som eliminerar de nämnda riskerna. Det synes kunna ske genom att en från kommunen fristående myndighet åläggs att utse kontrollant och besiktningsman i de fall då kommunen i någon form är part gentemot husköparen. *Sveriges villaägareförbund* ställer sig direkt avvisande till att kommunerna själva utövar kontrollen. Förbundet framhåller bl. a. att husköparen och kommunen kan ha motstridiga intressen och att de kommunala kontrollanterna inte kommer att få tillräckligt erfarenhetsunderlag. I stället bör arbetet utföras av konsultföretag med specialister på småhuskontroll. Villaägareförbundet påpekar också att den långtgående vidgning av byggentreprenörens garantiåtaganden som följer av överenskommelsen mellan förbundet och SBEF innebär att kontrollen torde komma att få mindre betydelse än vad som nu gäller.

De remissinstanser som är negativa eller tveksamma till utredningens förslag att kommunerna skall ha ansvaret för verksamheten har i regel anvisat andra vägar för att stärka konsumenternas ställning. Vissa betänkligheter har också riktats mot kommunens opartiskhet i de fall kommunen direkt eller indirekt står som byggherre. Några anser också att man bör avvakta småhusköpkommitténs förslag eller förordar ytterligare utredning. Till dessa remissinstanser hör bl. a. *NBD*, *majoriteten i Stockholms kommun*, *Södertälje*, *Enköping*, *Kinda*, *Söderköpings*, *Högsby*, *Halmstad*, *Laholms* samt *Göteborgs kommuner*. *NBD* framhåller att det redan f. n. existerar ett flertal artskilda kontroller på detta område. I stället för att införa ett nytt kon-

trollförfarande bör det enligt delegationens mening finnas rimliga möjligheter att samordna och effektivisera de kontrollfunktioner som redan finns. Detta kan i princip lösas så att den kommunala plan- och byggnadslovskontrollen består enligt nuvarande ordning medan ett bättre konsumentskydd beträffande kvalitet och utförande förslagsvis ordnas genom en besiktningsmannakår som har parternas förtroende. Eventuellt kan detta ordnas genom ett särskilt auktorisationsförfarande. Delegationen tillägger att utredningen måhända har överbetonat betydelsen av utbyggda kontrollfunktioner. För konsumenterna kan det vara lika angeläget att skapa garantier för att konstaterade brister och dolda fel i utförandet blir åtgärdade.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa vill ifrågasätta om det är rimligt att satsa så stora resurser på denna verksamhet. Möjligheter syns enligt stadshypotekskassan föreligga att på andra vägar uppnå det av utredningen angivna syftet till lägre kostnader. Härvid torde en lösning via kollektiva försäkringar stå närmast till buds. *Stockholms kommun* anser att utredningens förslag innebär en ökad byråkratisering. I stället borde andra lösningar närmare undersökas. Det avgörande är att åstadkomma ett system där producenterna av småhus ägnar större uppmärksamhet åt att bygga bra småhus. *Nordmalings kommun* anser att förslaget för en liten kommun ur organisatorisk och ansvarssynpunkt innebär en alltför stor belastning. *Arjeplogs kommun* framhåller att även om kommunens ökade engagemang i granskning och kontroll av alla småhus som uppförs med statliga lån helt skulle täckas genom avgifter som räknas in i underlaget för bostadslånet är förslaget helt oralistiskt för en kommun med en nyproduktion om 25 egnahem per år. *Industrins kommitté för byggbestämmelser* menar att man i stället för att lägga på kommunerna nya omfattande kontrolluppgifter bör utnyttja den stora kår av kunniga fackmän som redan finns i landet.

Statens institut för byggnadsforskning är starkt kritiskt mot utredningens som man tycker ensidiga föreställning att myndigheternas kontroll lämpligen kan tillgripas som enda medel för att komma till rätta med kvalitetsproblem. Denna syn var möjligen realistisk då byggen framskred långsamt. Numera går byggandet helt annorlunda till. Snabb montering av ofta prefabricerade komponenter kräver nästan ständigt närvarande kontrollanter. Mer avancerade konstruktioner och hårdare materialutnyttjande kräver dessutom noggrannare och mer avancerad kontroll än tidigare. Stickprovsmässig kontroll är inte tillräcklig. Det är nödvändigt att producenterna inför en bättre egenkontroll. Byggandets utveckling ökar således behovet av offentlig indirekt kontroll och myndigheternas kontroll måste ses i samband med andra kontrollinsatser, inte minst producenternas egen kontroll. Även *Svenska riksbyggen* pekar på behovet av byggherrens egen kontroll, eftersom byggherren fortfarande skall ha ansvaret för de brister som husen kan komma att upp-

visa. Mot själva tanken på att genom en utvidgad kommunal kontroll på byggplatsen komma till rätta med de brister i småhusens utförande som kan drabba köparna kan göras den invändningen att endast en mindre del torde vara av den art att de kan avhjälpas genom en mer ingående kontroll på byggplatsen. Enligt riksbyggens erfarenhet rör det sig dessutom ofta om skador som beror på omständigheter utanför byggherrens kontroll och därför i ännu högre grad utanför den kontroll som skulle kunna utföras på byggplatsen. Riksbyggen finner det dessutom uppenbart att varken kontrollfrågan eller försäkrings-/garantifrågan kan lösas för sig utan måste ses som en helhet.

Flera remissinstanser har förordat fortsatt utredningsarbete eller att pågående utredningsarbete avvaktas innan man tar ställning till förslaget. Till dem som förordar mera övergripande utredningar hör bl. a. *Svenska kommunförbundet* och *konsumentverket*.

Enligt *Svenska kommunförbundet* måste frågan om kontrollens innehåll och omfattning ytterligare utredas. Vidare måste ansvarsfrågan klarläggas. I det fortsatta utredningsarbetet bör också andra åtgärder för att stärka småhusköparnas ställning prövas, t. ex. att lägga ett större ansvar för det tekniska utförandet på byggnadsproduktionens parter. Småhusköparens säkerhet och ekonomiska skadeslöshet skulle enligt förbundets uppfattning kunna tillgodoses genom förlängda garantier från leverantören/säljaren.

Konsumentverket konstaterar att problemen i samband med kontroll och besiktning är av såväl ekonomisk som teknisk och juridisk art. Utredningen har enligt verkets mening inte genomfört någon egentlig analys av de problem som sammanhänger med småhusproduktionen. En sådan analys är nödvändig eftersom kontrollen inte fungerar i dag. Det är nödvändigt att såväl bostadsverket som kommunerna får ett klart definierat ansvar för kontrollen och besiktningen samt dess genomförande. Ansvarsfördelningen mellan byggnadsentreprenörer och kommuner/besiktningsmän måste ingående belysas i detta sammanhang. Enligt konsumentverkets uppfattning bör man också närmare överväga att sammanföra den kommunala slutbesiktningen och den slutbesiktning som reglerar förhållandet mellan parterna.

Småhusköpkommittén anser att det kan finnas skäl att avvakta resultatet av dess arbete med ett förstärkt civilrättsligt skydd för småhusköpare gentemot säljare eller entreprenör innan ställning tas till en relativt kostnadskrävande uppbyggnad av en ny kommunal besiktnings- och kontrollverksamhet.

Ett stort antal remissinstanser, framför allt kommuner, har betonat nödvändigheten av att klarlägga konsekvenser av kommunernas ekonomiska ansvar. Till de remissinstanser som har berört denna fråga hör bl. a. *bostadsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län*,

Svenska kommunförbundet samt ett 50-tal kommuner, bland dem *Nacka, Solna, Strängnäs, Motala, Åtvidaberg, Gotland, Ängelholms, Lunds, Malmö, Linköpings, Skövde, Örebro, Bollnäs, Sandvikens, Sundsvalls, Vilhelmina, Gällivare* och *Kiruna kommuner*.

Svenska kommunförbundet hävdar att det med fog kan ifrågasättas om inte en utvidgad kontrollverksamhet enligt utredningens förslag skulle medföra att kommunerna kommer att ställas ekonomiskt ansvariga för fel som har begåtts under byggnadstiden, även om kontrollen eller besiktningen har fullgjorts enligt fastställda regler. *Mullsjö kommun* påpekar att kommunen f. n. svarar för skada som har vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning vid kommunal verksamhet. Den gransknings- och besiktningsverksamhet som enligt nuvarande regler i byggnadsstadgan åligger byggnadsnämnden är uppställd i samhällets intresse och innebär inte något garantiansvar gentemot den byggnade. Skadeståndsansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan därför uppkomma i sällsynta undantagsfall. Man kan enligt kommunen ifrågasätta om inte denna utvidgade kontrollverksamhet kommer att ådra kommunerna ett helt annat skadeståndsansvar än det som f. n. föreligger. *Gävle kommun* framhåller att om en husköpare har betalat 2 000 till 3 000 kr. för en kontroll är det ganska självklart att han ställer skärpta krav på resultatet. Man måste räkna med att kommunen kommer att avkrävas ett ekonomiskt ansvar även om det ej är själva besiktningen eller kontrollen som sådan som kan angripas. *Motala* och *Kiruna kommuner* menar att kommunerna inom avgiftssystemet måste kunna täcka in ett försäkringsskydd för skadestånd eller därmed jämförlig ersättningsskyldighet. Enligt *länsbostadsnämnden i Norrbottens län* torde kommunen i varje fall inte kunna komma ifrån ett moraliskt ansvar för att de detaljer som skall kontrolleras verkligen är kontrollerade och riktigt utförda. Vid konstaterade brister i kontrollen torde även skadeståndsanspråk riktas mot kommunen. Det är därför synnerligen angeläget att ansvarsförhållandena läggs fast.

Frågan om vilka hus som omfattas av den utvidgade kontroll- och besiktningsverksamheten har berörts av många remissinstanser. Flertalet av dessa vill utvidga kontrollen till att omfatta även inte statligt belånade småhus. Till dessa hör bl. a. *statskontoret, statens institut för byggnadsforskning, RRV, konsumentverket*, flertalet *länsbostadsnämnder*, många *länsstyrelser*, *Svenska kommunförbundet*, *TCO* och ett 30-tal kommuner, bland dem *Motala, Norrköpings, Jönköpings, Ängelholms, Lidköpings, Örebro, Kramfors* och *Nässjö kommuner*.

Många remissinstanser går ett steg längre och anser att en utvidgad kontroll och besiktning bör gälla både småhus och flerfamiljshus samt även vid ombyggnad. Till dessa hör bl. a. *länsbostadsnämnderna i Uppsala, Östergötlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värm-*

lands, Örebro, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län samt ett 15-tal kommuner, bland dem Lidingö, Nacka, Malmö, Partille, Uddevalla, Säffle och Umeå kommuner.

Med hänvisning till önskemålet att jämställa allt byggande oavsett finansieringsform anser länsbostadsnämnden i Blekinge län att kontrollen bör gälla även det inte statsbelånade byggandet. Boende som hyr sin bostad har samma rätt som småhusägare att disponera en fullvärdig produkt. Det är därför önskvärt att även flerfamiljshusen omfattas av kontrollen. Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län menar att den ökade kontrollen bör omfatta allt bostadsbyggande där byggnadslov erfordras.

En utvidgning i förhållande till utredningens förslag i andra avseenden förordas av vissa remissinstanser. Statens lantmäteriverk menar att det finns skäl att överväga om kontrollen bör omfatta även omsättning av färdiga småhus. Det kan vidare övervägas om inte ett eventuellt konsumentskydd bör avse också själva fastigheten dvs. marken och de rättsliga förhållanden som knyter an till denna och till fastighetsomsättningen. LO och Svenska byggnadsarbetareförbundet stryker under betydelsen av att kontrollen inte begränsas till att avse tiden fram till färdigställande. Lika viktigt är det enligt förbundets mening att köparen får möjlighet att reklamera och få åtgärdat felaktigheter efter inflyttningen.

Några remissinstanser förordar däremot en begränsning av den föreslagna kontroll- och besiktningsverksamheten. Finspångs och Karlstads kommuner vill undanta enskild styckehusbyggnation från den föreslagna kontrollen. Eftersom kontrollen föreslås avgiftsfinansieras bör den enligt Karlskrona kommun utföras endast åt dem som begär det.

Utredningens förslag till finansiering av den noggrannare granskningen och kontrollen tillstyrks av flertalet av de remissinstanser som är positiva till utredningens huvudförslag. Till dem hör bl. a. statens planverk, flera länsbostadsnämnder, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges villaägareförbund och några länsstyrelser samt många kommuner.

Utredningens förslag i denna del avstyrks av Botkyrka, Rättviks och Jokkmokks kommuner. Botkyrka kommun framhåller att det obehag som småhusköpare har vid uppkomna brister ofta inte beror så mycket på själva bristen som på det faktum att tvist om ansvarsförhållandet gör att bristen kvarstår onödigt lång tid. Av den anledningen bör kostnaden för kontrollen belasta byggherren. Rättviks kommun ifrågasätter om inte kostnaderna för verksamheten bör täckas med statsmedel.

Utredningen har pekat på två alternativa lösningar för hur kommunen organisatoriskt skulle kunna fullgöra sitt nya ansvar för granskning, kontroll och besiktning, nämligen dels genom en utbyggnad av den kommunala bygg-

nadsinspektionen, dels genom att kommunen anlitar utomstående expertis, t. ex. konsulter, som dock byggnadsnämnden formellt skulle ansvara för.

Sveriges villaägareförbund, som anför betänkligheter mot kommunens opartiskhet i vissa fall, anser att det finns starka skäl för att det rent tekniska utförandet av kontrollen görs av andra än kommunalt anställda tjänstemän. För en effektiv kontroll krävs att kontrollanterna har stor erfarenhet av sådant arbete. Förbundet hänvisar till den försöksverksamhet med kontroll och besiktning, förlängd garantitid m. m. som pågår efter överenskommelse mellan förbundet och SBEF. Givetvis är det angeläget att de olika former för kontroll som föreligger samordnas för att undvika dubbelarbete och spara kostnader. Då den av förbundet föreslagna kontrollen används bör den särskilda kontrollen som utförs av förmedlingsorganet kunna undvaras.

Även *RRV*, *NO*, *Oskarshamns kommun* och *länsstyrelsen i Malmöhus län* pekar på att problem kan uppkomma i fall då kommuner står som byggherre — säljare. *NO* påpekar att här skulle besiktning kunna läggas ut på helt fristående organ. *Trelleborgs kommun* vill stryka under att den allmänt utbredda kontrollverksamheten mycket väl kan organiseras med hjälp av konsulter. Att bygga ut den kommunala organisationen innebär varken tekniska eller ekonomiska fördelar.

Att kommunen skulle anlita konsulter för nämnda uppgifter ifrågasätts emellertid av flera kommuner. *Strängnäs kommun* anser att en besiktningsverksamhet genom konsulter försorg måste anses som mindre lämplig då jävssituationer kan uppstå. Besiktningsverksamhet med dagkontroll av byggnadsinspektörer blir helt opartisk.

Tanken att i vissa fall överlåta ansvaret för kontrollen till byggherren kommenteras av bl. a. *statens planverk*, *LO*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* och *Norrköpings kommun*. *LO* framhåller det angelägna i att ett sådant förtroende endast ges till seriösa företag med en långsiktig verksamhet och därmed möjligheter att ta på sig ansvaret gentemot köparen en avsevärd tid efter inflyttningen. De bostadskooperativa företagen som har till uppgift att tillvarata medlemmarnas intressen torde vara lämpliga exempel på byggherrar som kan ges kontrollansvaret.

Bostadsstyrelsen pekar på att de av regeringen nyligen antagna värme- och hushållningsnormerna rimligtvis kommer att erfordra en väsentligt ökad byggnadskontroll för alla typer av hus. Utformningen av kontrollen av statsbelånade småhus måste givetvis anpassas till eventuella ändringar av den allmänna byggnadskontrollen. Erfarenheter av försöksverksamheten med ökad dagkontroll har visat att det är riktigt att noggrant precisera vilka kontrollåtgärder som måste vidtas för att inte kontrollen så småningom skall urholkas. I synnerhet då kontrollen överläts till konsultföretag på kommersiell basis har mindre goda resul-

tat enligt bostadsstyrelsen i vissa fall kunnat noteras.

Utredningen har föreslagit att man som villkor för statliga lån skall föreskriva obligatorisk tillverkningskontroll för fabrikstillverkade småhus och sammansatta komponenter som är svåra att kontrollera på byggplatsen. Förslaget tillstyrks av bl. a. *statens planverk*, *länsstyrelserna i Kronobergs samt Göteborgs och Bohus län*. Även *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* är positiv till förslaget.

Statens planverk tillstyrker utredningens förslag eftersom det innebär en avlastning för den kommunala tillsynen. Ansvar för kontrollen överförs nämligen härigenom till tillverkaren av produkterna och till de organ som utövar extern kontroll i anslutning till tillverkningen. För att denna tillverkningskontroll skall kunna fungera på ett smidigt sätt är det nödvändigt att de fastställda ritningarna föreligger innan tillverkningen påbörjas. Det kan därför finnas anledning att överväga om inte även obligatoriskt typgodkännande kan behöva tillämpas. Det bör därvid uppmärksammas att de nya bestämmelserna för energihushållning också aktualiserar frågan om obligatorisk typgodkännande och tillhörande kontroll.

Vetlanda och Herrljunga kommuner tillstyrker en ökad tillverkningskontroll utan att ta ställning till om en sådan bör vara villkor för statliga lån. *Köpings kommun* pekar i sammanhanget på problemet med granskning och kontroll av typgodkända småhus. För sådana har byggnadsnämnden i samband med byggnadslovsgranskningen endast att pröva om i typgodkännandet angivna förutsättningar och villkor uppfylls. I nuläget gäller typgodkännandet för relativt lång tid. Föreskrifter och anvisningar ändras ofta under typgodkännandets giltighetstid. Byggnadsnämnden kommer då ofta i en svår bedömningssituation vid byggnadslovsgranskningen. I samband med en ökad kontroll och besiktningens verksamhet bör därför reglerna av typgodkännande ses över.

Förlängda garantier som villkor för statliga lån förordas som alternativ eller komplettering till den vidgade kommunala kontrollen av *Svenska kommunförbundet* och *SBEF*. *Svenska kommunförbundet* anser att vid det fortsatta utredningsarbetet också andra åtgärder för att stärka småhusköparens ställning bör prövas, t. ex. att lägga större ansvar för det tekniska utförandet på byggnadsproduktionens parter. Småhusköparens säkerhet och ekonomiska skadeslöshet skulle kunna tillgodoses genom förlängda garantier från leverantören/säljaren. *SBEF* konstaterar att kontroll och besiktning visserligen utgör betydelsefulla inslag i konsumentskyddet. Ett tillfredsställande skydd förutsätter dock ett i tiden utsträckt ansvar från byggherrens sida. *SBEF*:s överenskommelse med Sveriges villaägareförbund innehåller därför en ansvarsutfästelse som ger konsumenten tekniskt och ekonomiskt skydd mot väsentliga fel eller brister på fastigheten under en tidsperiod av tio år. Föreningen ser det därför mera angeläget för småhusköparna att de av utredningen för-

ordade kostnaderna för en ökad kontroll i större utsträckning utnyttjas för att öka konsumentens trygghet över tiden. *NO* framhåller att eventuella branschöverenskommelser om förlängda garantier och dylikt bör ha karaktär av minimirekommendationer för att inte hindra konkurrens med bättre villkor för konsumenten.

Några remissinstanser tar fasta på utredningens uttalande att kommunal kontroll av småhus inte utesluter behov av att också på annat sätt stärka småhusköparens ställning. Flera länsstyrelser och kommuner framhåller behovet av ökad konsumentupplysning och rådgivning. Enligt *Ljungby kommun* föreligger ett uppenbart behov av rådgivning till småhusköparen innan han skriver på leveranskontraktet eller träffar andra avtal. Erfarenheten visar att småhusköparen många gånger tror sig ha beställt ett komplett småhus men efter kontraktskrivningen visar det sig att ett flertal kostnadskrävande kompletteringar måste göras. Här skulle konsumentverket och de lokala konsumentsekreterarna aktivt kunna medverka till att småhusköparen får en tryggare ställning, dessutom borde en viss typ av normalkontrakt kunna föreskrivas såsom det enda tillåtna för att därigenom sortera bort olika avarter i nuvarande kontraktflora.

Täby kommun anser att det vore bäst om kommunen i detta sammanhang kunde fungera som övervakare över att förhållandet mellan marknadens parter alltid blev reglerat i ett avtal som garanterar att bådas intressen beaktas. Sådana av staten och kommunen skrivna regler borde vara likartade för landets alla bostadsförsörjningsområden. Liknande synpunkter framförs av *Ljungby* och *Partille kommuner*. *Länsstyrelsen i Kalmar län* föreslår att det undersöks om införandet av ett auktorisationssystem för entreprenörer vore en framkomlig väg att stärka konsumenternas ställning. *NBD* anser att en särskild besiktningsmannakår eventuellt kan ordnas genom ett särskilt auktorisationsförfarande. *Klippan kommun* framhåller att slarv och brister måste motverkas genom att bl. a. någon form av kompetenskrav uppställs för projektörer och entreprenörer och ansvariga arbetsledare som är kombinerat med ett större ansvarstagande än som gäller i dag. Ökade kompetenskrav när ansvarig arbetsledare utses förordas också av *Sveriges villaägareförbund* samt *Strängnäs* och *Mölnåls kommuner*.

4.15 Förslag till ändringar i nuvarande belåningsmetod

Utredningens förslag i fråga om produktionskostnadsanpassad belåning har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flertalet förordar visserligen en övergång till sådan belåning. Utredningens förslag till närmare utformning möter dock kritik från många remissinstanser.

Till de remissinstanser som är positiva till utredningens förslag hör

bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, statens råd för byggnadsforskning, flertalet av de länsstyrelser som har uttalat sig i frågan, bostadssociala delegationen, LO, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska riksbyggen, HSB, SABO, NBD, SAF, Svenska kommunförbundet, TCO, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, SBEF, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, och nästan samtliga kommuner som har uttalat sig i frågan.

Flera remissinstanser — vissa länsbostadsnämnder, länsstyrelser och kommuner — anser dock att en förutsättning för en produktionsanpassad belåning är att beslutsfunktionen ligger kvar på regional nivå.

Några remissinstanser, däribland LO, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB, NBD, SBEF, och Svenska byggnadsarbetareförbundet, anser från olika utgångspunkter att utredningens förslag inte är tillräckligt långtgående. Sålunda anser LO att det är viktigare att sådana förändringar görs i lånebestämmelserna att bättre jämställdhet skapas mellan småhus och flerfamiljshus samt mellan olika upplåtelseformer. De nuvarande reglerna och även till en del de föreslagna innebär att vissa delar av produktionskostnaderna undantas rätt till räntebidrag. Även kostnader som kan anses motiverade men som inte accepteras inom ramen för den statliga belåningen verkar i hyreshöjande riktning i flerfamiljshus. För småhus med äganderätt innebär ränteaavdragsrätten i beskattningen en väsentlig lindring i jämförelse med andra boendeformer också för lån utöver den statliga låne- och bidragsgivningen. Det finns även bärande skäl enligt LO för en förmånligare långivning för gemensamma lokaler och insatser för förbättring av den yttre miljön. Liknande tankegångar återfinns i yttrandena bl. a. från Svenska riksbyggen och HSB. Svenska riksbyggen framhåller att utredningens förslag innebär att en tillfredsställande kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformerna erhålls enbart i de fall då ett projekt kan genomföras till den beräknade jämförelsekostnaden och med en margnialskatt kring 50 % eller lägre.

SBEF anser att utredningens förslag att produktionskostnaden enligt bästa anbud skall läggas till grund för belåningen kan ses som exempel på åtgärder i förenklande riktning. Det bör dock enligt SBEF observeras att konkurrensupphandling i sig inte är någon garanti för att kostnaderna blir rimliga. De statliga lånereglerna bör enligt SBEF:s mening utformas så att de stimulerar till goda totallösningar. SBEF föreslår att långivningen blir mera flexibel på så sätt att räntesubventionerna fastställs till vissa schabloner. Utgångspunkten för förslaget är att räntesubventionerna frikopplas från det statliga bostadslånet. Bostadslånet lämnas på i stort sett marknadsvillkor medan räntesubventionerna bestäms på grundval av en schablon som kan räknas fram som en kombination av normalkostnad för lägenhet och lägenhetsyta. Härigenom uppnås den

effekten att anpassning kan göras till bostadskonsumenternas önskemål utan att låneprövningen skall behöva lägga hinder i vägen. Liknande tankegångar återfinns i yttranden från *NBD* och *industrins kommitté för byggbestämmelser*.

Bostadsstyrelsen, som tillstyrker förslaget, anser det vara rimligt att i de fall relationen till pantvärdet är godtagbar låta produktionskostnaden bestämma lånets storlek. Enligt styrelsen kan det allmänt hävdas att produktionskostnaden enligt bästa anbud eller en upphandling i konkurrens är det gynnsammaste resultat som kan uppnås vid ett givet tillfälle. Denna kostnad bör därför accepteras som underlag för belåning om den inte väsentligt överstiger en beräknad normalkostnad för projektet. Styrelsen framhåller att åtskilliga problem är förknippade med att införa en produktionskostnadsbaserad belåning. De gäller bl. a. markbelåningen och kostnadsprövningen. *Länsbostadsnämnden i Uppsala län* anför att förslaget innebär att större krav kommer att ställas på det lånceviljande organet. Med en produktionskostnadsanpassad belåning kan det enligt nämnden bli svårt för vissa kommuner att göra sin uppfattning gällande, speciellt gentemot producenter med rikstäckande verksamhet, vilka kan spela ut olika kommuner mot varandra.

Statens råd för byggnadsforskning anser att införandet av en produktionskostnadsanpassad belåning skulle, rätt utnyttjad, väsentligt underlätta möjligheterna att finansiera högre investeringskostnader som syftar till att minska framtida drift- och underhållskostnader. Även möjligheterna för byggherrarna att skapa en god bostadsmiljö ökar enligt *bostadssociala delegationen*. *HSB* framhåller att det från boendekostnadsynpunkt är ytterst viktigt att belåningsvärdet stämmer överens med den verkliga produktionskostnaden. Om belåningsvärdet sätts lägre än produktionskostnaden betyder detta i praktiken att ytterligare lån utöver bostadslånet måste anskaffas.

NBD anför att det nuvarande systemet för priskontroll via pantvärdeberäkningar på basis av en mängd delkomponenter i praktiken knappast har medfört den begränsning av kostnadsutvecklingen som har åsyftats. Lånesystemet är också mycket invecklat och svårt att behärska annat än för specialister. Det finns därför enligt *NBD* skäl överväga förändringar så att en normal produktionskostnad godtas som underlag utan detaljkontroll av de olika komponenter som ingår i slutsumman.

Negativa eller tveksamma till utredningens förslag är bl. a. *RRV*, *NO*, *SPK*, *statens institut för byggnadsforskning*, *länsstyrelserna i Skaraborgs och Gävleborgs län*, *konkurrensutredningen*, *fullmäktige i riksbanken* och några *länsbostadsnämnder* och *kommuner*.

NO anför att anbudsupphandling visserligen normalt är den metod som ger den bästa kostnadspressen men att förutsättningarna för anbudsupphandling inte alltid är de bästa möjliga. Det finns därför även vid anbudsupphandling behov av en kompletterande kostnadskontroll.

NO förordar en modifiering av nuvarande belåningsmetod genom en justering av systemet för att fastställa tidskoefficienter. Även *SPK* framhåller att upphandling i sig inte utgör en tillräcklig garanti för att kostnaderna blir de lägsta möjliga vid given standard. Nuvarande lånebestämmelser har — trots vissa olägenheter — en klart återhållande effekt på byggnadspriserna. *SPK* stryker under nödvändigheten av att en samhällelig kontroll av prisbildningen inom bostadsbyggandet behålls. En ändring av låneberäkningsmetoderna enligt utredningens förslag skulle, hävdar *SPK*, medföra att den prispåverkande effekt som ligger i utformningen av nuvarande lånebestämmelser skulle reduceras. En konkurrensbegränsande samverkan mellan producenterna kan mycket lätt undanröja de fördelar som uppnås genom att låta den statliga långivningen vila på produktionskostnaden vid bästa anbud. Konkurrensbegränsande samarbete underlättas av den fåtalsdominans som i regel föreligger i branschen. För att motverka sådana effekter anser *SPK* det vara nödvändigt med en förstärkning av den pris- och konkurrensövervakande funktionen inom bostadsbyggandet.

Fullmäktige i riksbanken anför att man i och för sig är införstådd med fördelarna av en bättre anpassning av belåningsunderlaget till produktionskostnaden men att man ändå med hänsyn till nackdelarna med ett dylikt belåningssystem — sämre kostnads- och prispress — föreslår att nuvarande system för beräkning av belåningsunderlaget behålls. Fullmäktige framhåller dock att en översyn av vissa delar av systemet bör ske, bl. a. tidskoefficienten. Genom en mer regelbunden anpassning av tidskoefficienten skulle en bättre balans mellan produktionskostnad och belåningsunderlag kunna uppnås.

Också *låneunderlagsgruppen* pekar på att nuvarande system för fastställande av tidskoefficienten medför vissa olägenheter vid kraftiga prisstegringar inom bostadsbyggandet. Sålunda kan byggviljan avta om överkostnaden — baserad på den preliminära tidskoefficienten — blir alltför stor. Kreditsvårigheter kan vidare uppkomma vid alltför stora skillnader mellan produktionskostnader och pantvärde under byggnadstiden genom att byggnadskreditiven, som beräknas på grundval av det preliminära lånebeslutet, inte räcker till.

Även *statens institut för byggnadsforskning* framhåller att produktionskostnadsbaserad belåning stärker kravet på en central uppföljnings- och kontrollverksamhet. Institutet, som anser att frågan om produktionskostnadsanpassad belåning inte är tillräckligt beredd, saknar beräkningar som visar effekten på kapitalkostnaden av olika höjd på låneunderlag och underlag för räntebidrag. Likaså saknar institutet kriterier för att bedöma om konkurrensklimatet är tillräckligt gott för att medge en reform i enlighet med utredningens förslag.

Några remissinstanser, bl. a. *RRV*, *konkurrensutredningen* och *Malmö kommun*, ifrågasätter om långivningen bör relateras till produk-

tionskostnaden. *Konkurrensutredningen* pekar på vissa nackdelar som kan vara förenade med produktionskostnadsanpassad belåning. Om det t. ex. för en del av marknaden existerar en stor efterfrågan i förhållande till utbudet finns det risk att byggföretagen pressar upp kostnaderna för denna del av marknaden. Även om företagen inte samverkar kan samtliga anbud i sådana fall ligga över de anbud som skulle ha avlämnats om bättre balans hade förelegat mellan efterfrågan och utbud. Bättre anbud kommer i dessa fall att vara en osäker mätare på godtagbara kostnader. En produktionskostnadsanpassad belåning kan vidare enligt konkurrensutredningen få effekten att kartellsamarbete mellan anbudsgivare i vissa fall blir mer lönande, eftersom en uppdriven kostnadsnivå inte behöver medföra att ansökan om statligt lån avslås i samma utsträckning som tidigare. *Konkurrensutredningen* pekar därför på möjligheten att basera långivningen på avkastningsvärdet. En sådan belåningsmetod skulle enligt konkurrensutredningen premiera effektiva produktionsmetoder och därmed ge låga byggkostnader. Dessutom skulle metoden kunna utformas så att objekt med låga framtida driftkostnader gynnas genom större statliga lån. En sådan belåningsmetod skulle också bättre svara mot kreditgivningens risker.

Utredningens förslag att produktionskostnaden inte väsentligt får överstiga en jämförelsekostnad beräknad i princip enligt nuvarande metod tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Till dessa hör bl. a. *NO*, *bostadsstyrelsen*, *flertalet av de länsbostadsnämnder och länsstyrelser* som uttalat sig i frågan, *statens institut för byggnadsforskning*, *SABO* och några kommuner.

Enligt *bostadsstyrelsen* bör en jämförelseprövning göras bl. a. av det skälet att en normalkostnad beräknad enligt t. ex. nuvarande metod ofta ger vägledning vid bedömning av vilken produktionskostnadsnivå som kan ge godtagbara årskostnader. Vad beträffar utredningens påstående att den nuvarande beräkningsmetoden till följd av avvägningen mellan olika belopp sannolikt medför inte önskvärd styrning av bl. a. husens utformning anser styrelsen att det möjligen kan vara sant i en viss situation eller under någon tidsperiod. Olika belopp kan emellertid ändras vid valfri tidpunkt för att ökad neutralitet skall åstadkommas. Styrelsen framhåller att den kontinuerligt följer utvecklingen inom bostadsbyggandet och att den vid åtskilliga tillfällen, ofta som en följd av påpekan- den om oavsedd styrning, har gjort ändringar i metoden och justerat belopp. Också *statens institut för byggnadsforskning* anser att de brister som finns i nuvarande beräkningsmetod, t. ex. avseende inte avsedd styrning av husutformningen, kan rättas till genom en kontinuerlig revidering.

Tveksamma till förslaget i denna del är bl. a. *Svenska kommunförbundet*, *Svenska sparbanksföreningen*, *Svenska riksbyggen*, *HSB* och

några kommuner.

Svenska kommunförbundet framhåller att utredningens förslag inte innebär någon förenkling av handläggningen jämfört med nuvarande beräkningsmetod. Enligt förbundet måste lånesystemet förenklas innan en decentralisering av låneverksamheten till kommunerna kan komma till stånd. Många kommuner anför liknande synpunkter.

Med den relativa balans som föreligger på bostadsmarknaden sedan några år och med anbudsvillkoret som förutsättning för att statliga lån skall utgå behövs ingen jämförelseberäkning enligt *Svenska sparbanksföreningen*. Även *Svenska riksbyggen* och *HSB* hänvisar till att bostadsmarknaden under senare år har visat en allt större balans mellan tillgång och efterfrågan. Organisationerna anser att hyresgäströrelsen utövar en betydligt effektivare press på boendekostnaderna än vad någonsin lånetaket kan utöva. Dessutom har kommunerna tillägnat sig en allt säkrare bild av kostnadsförutsättningarna och formulerat allt medvetnare hyrespolitiska intentioner. Mot den bakgrunden är det enligt organisationerna uppenbart att värdet av en rigorös tillämpning av ett särskilt jämförelsepris är betydligt överskattat. Enligt *Svenska riksbyggen* är det rimligt att en övre gräns fastställs. Det är dock tveksamt om förekomsten av överkostnad i förhållande till denna gräns nödvändigtvis skall innebära att projektet inte godkänns för statlig belåning. Om en byggherre är beredd att vid sidan om den statliga långivningen finansiera en överkostnad och räknar med att han i marknaden skall få täckning inom hyran för en sådan satsning, bör han i princip också ha den möjligheten och därvid kunna få statlig belåning för den standard som anses godtagbar.

Sveriges trähusfabrikers riksförbund hyser förståelse för att någon form av kostnadstak måste finnas men finner det felaktigt att jämförelsekostnaden skall räknas fram på i princip samma sätt som pantvärdet beräknas i dag och att bedömningen huruvida produktionskostnaden väsentligt överstiger jämförelsekostnaden skall följa den praxis som har utvecklats hos länsbostadsnämnderna. Genom dessa begränsningar torde enligt förbundet någon avgörande förändring i förhållande till dagsläget inte inträffa, varigenom nuvarande reglers negativa konsekvenser — kraftigt styrande effekter, förekomsten av tilläggslistor och försämrad kvalitet och miljö — konserveras.

Utredningens uppfattning att produktionskostnadsanpassad belåning skall användas uteslutande för anbudsupphandlade projekt föranleder kommentarer från några remissinstanser. Sålunda anser *länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Svenska riksbyggen* och *HSB* m. fl. att en produktionskostnadsbelåning inte bör begränsas till projekt som har upphandlats i anbudskonkurrens. Enligt *länsbostadsnämnden i Norrbottens län* visar erfarenheterna från de senaste årens anbudsupphandlingar i Norrbotten att samtliga anbud många gånger kan ligga på en nivå som är helt oacceptabel.

I en sådan situation måste byggherren ha möjlighet att tillgripa andra upphandlingsmetoder, t. ex. förhandling med en part. *Svenska riksbyggen* och *HSB* anser att utredningens förslag skulle innebära totalstopp för förhandlingsuppgörelsen även i sådana fall då detta tillvägagångssätt uppenbarligen skulle vara till fördel för ett projekt.

Vissa remissinstanser, däribland *Sveriges tråhusfabrikers riksförbund*, anser att även för styckebyggda småhus, oavsett upphandlingsform, produktionskostnaden bör läggas till grund för långivningen.

Att behov av översyn av nuvarande beräkningsmetod föreligger framhålls av många remissinstanser, bl. a. *konkurrensutredningen*, *fullmäktige i riksbanken*, *Svenska kommunförbundet*, *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* och *Sveriges fastighetsägareförbund*.

Utredningens uppfattning att det föreslagna belåningssystemet inte bör tillämpas omedelbart stöds uttryckligen av bl. a. *NO* och flera länsbostadsnämnder. *Länsbostadsnämnden i Stockholms län* anför att det kommer att ta lång tid innan upphandlade projekt blir en vanlig företeelse. Enligt de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen i Stockholms län för åren 1976—1980 kommer en mycket stor del av produktionen att vara egenregibyggnads eller förhandlingsupphandling. Det är därför enligt nämnden nödvändigt att under överskådlig tid ha kvar ett värderingssystem av det slag som nu används.

Däremot anser *konkurrensutredningen*, *Svenska riksbyggen*, *HSB* m. fl. att produktionskostnadsbelåning kan införas omedelbart. *Konkurrensutredningen* framhåller att konkurrensförhållandena på byggmarknaden inte är sådana att ett uppskov är nödvändigt. Dels får enligt förslaget bästa anbud inte väsentligt överskrida jämförelsekostnad, dels finns det redan en övervakning av konkurrensförhållandena som *NO* och *SPK* har hand om. *Konkurrensutredningen* nämner också att utredningen överväger vissa förändringar i konkurrensbegränsningslagen som syftar till att försvåra från allmän synpunkt skadlig konkurrensbegränsning inom byggnadsindustrin.

4.16 Genomförande

En mängd remissinstanser har berört genomförandetidpunkten, i första hand den föreslagna kommunaliseringen. En allmän uppfattning bland länsstyrelser och kommuner är att den föreslagna genomförandetiden är för kort för att anpassa den kommunala organisationen till de nya uppgifterna. Enligt *Svenska kommunförbundets* uppfattning är ett genomförande möjligt tidigast den 1 januari 1979 även om beslut fattas under våren 1977. Denna tidpunkt anges också av ett 15-tal kommuner

medan andra nöjer sig med att konstatera att förslaget i denna del är orealistiskt.

Kommunförbundet stryker dessutom under att genomförandet bör samordnas med en överföring av bostadsbidragen till försäkringskassorna. Härigenom skulle personalfrågan underlättas. Denna uppfattning delas av bl. a. *Gotlands, Karlskrona, Vellinge, Falköpings, Götene, Filipstads, Sandvikens* och *Umeå kommuner*.

Fullmäktige i riksbanken anser att den föreslagna tidpunkten inte är lämplig eller ens möjlig vad gäller bostadslåneförvaltningen. Med tanke på det mycket omfattande och relativt komplicerade förberedelsearbete som måste föregå genomförandet erfordras en reell förberedelse tid på åtminstone ett år. Av redovisningstekniska skäl bör en genomförandetidpunkt dessutom sammanfalla med ett budgetårsskifte. Fullmäktige finner det således starkt önskvärt att genomförandet senareläggs till den 1 juli 1979.

4.17 Kostnadsfördelning

En mängd remissinstanser, främst *länsstyrelser* och *kommuner*, har tagit upp frågan om kompensation till kommunerna för de ökade kostnader som följer av en kommunalisering. De länsstyrelser som är positiva till en kommunalisering förutsätter således i regel att kommunerna kompenseras för de ökade kostnader som följer av denna.

Enligt *Svenska kommunförbundet* är det motiverat att kommunerna får kompensation för de kostnadsökningar som kommunaliseringen medför. Förbundet påpekar i detta sammanhang att 0,25 % av räntan på bostadslånen f. n. utgör en ersättning för administrationen som uppbärs av långivaren. Administrationstillägget uppgår till betydande belopp. Vid överläggningar om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun måste hänsyn tas till att kommunerna bör ha del av detta tillägg i förhållande till sina arbetsuppgifter och sitt ansvar för långivningen. Enligt förbundet kan det inte anses skäligt att staten även fortsättningsvis uppbär en så hög andel som 0,25 % i ersättning för sina administrationskostnader. Även *Landskrona* och *Malmö kommuner* finner det rimligt att kommunerna får del av administrationstillägget vid en kommunalisering. Ytterligare ett 60-tal kommuner ställer direkta krav på kompensation för de merkostnader som uppstår vid en kommunalisering i form av ökade administrationskostnader. För vissa kommuner har detta varit ett villkor för att tillstyrka förslaget.

Några kommuner föreslår att låne- och bidragsverksamheten avgiftsfinansieras. Till dem hör *Sollentuna, Borås* och *Lysekils kommuner*.

5 Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

5.1 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen

Liksom byggadministrationsutredningen konstaterar boende- och bostadsfinansieringsutredningarna att kommunernas inflytande och ansvar för bostadsfrågorna har ökat efter hand. Knappast något byggande eller några andra bostadsförsörjningsåtgärder kan vidtas utan kommunens medverkan. Bostadsförsörjningen har därför en central plats i kommunernas planering och spelar en stor kommunalpolitisk roll. Det ligger enligt utredningarnas uppfattning också i kommunernas eget intresse att medverka till en god bostadsförsörjning. Den är och har varit viktig för att främja kommunernas utveckling och tillgodose kommuninvånarnas behov.

Utredningarnas syn på rollfördelningen mellan stat och kommun innebär i korthet att statsmakterna anger ramarna för kommunernas verksamhet i lagstiftning — på detta område i huvudsak genom *bostadsförsörjningslagen* samt genom att anvisa finansieringsmöjligheter och lämna bidrag. Statsmakterna fastlägger således de allmänna intentionerna medan verkställandet förutsätter en växelverkan mellan statliga och kommunala åtgärder.

Utredningarna har genomgående fäst mycket stor vikt vid att olika bostadsförsörjningsåtgärder genomförs så att alla kan erhålla i vid mening goda bostadsförhållanden och att bostadssegregation motverkas.

Viktiga förutsättningar för detta ges direkt eller indirekt av olika kommunala beslut. Utformningen av bostadslägenheterna och bostadsmiljön i övrigt avgörs ytterst genom beslut av kommuner och byggherrar. Det är således inte möjligt att nå målen enbart med hjälp av statliga insatser i form av finansieringsstöd, bidrag e. d. eller föreskrifter som lämnas i samband därmed.

Mot denna bakgrund finner utredningarna det betydelsefullt att vissa allmänna riktlinjer finns för hur kommunernas verksamhet inom bostadsförsörjningen skall bedrivas. Utredningarna anser att det finns anledning att i lagstiftning formulera några krav på kommunerna som går längre än de skyldigheter som enligt bostadsförsörjningslagen nu gäller för kommunerna. Lagstiftningen skall också ange vissa allmänna metoder som kommunen kan använda i syfte att uppfylla bostadsförsörjningens krav.

Omfattningen av det kommunala ansvaret och de allmänna riktlinjerna regleras i utredningarnas lagförslag (bil. I). Innebörden är att kommunen skall ha ansvaret för en god bostadsförsörjning och därvid verka för att dess invånare och bostadssökande får tillgång till en ändamålsenlig bostadslägenhet och i övrigt god bostadsmiljö samt att förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning skapas i kommunens olika delar. För att främja bostadsförsörjningen skall kommunen också

samråda med andra kommuner som ingår i samma bostadsförsörjningsområde.

Utredningarna konstaterar att dessa uppgifter innebär en viss förändring och formell ökning av kommunens ansvar, eftersom förslaget om att de allmänna kraven intas i lagstiftning innebär att det klart slås fast att det lokala ansvaret för bostadsförsörjningen ligger hos kommunen. Utredningarna framhåller samtidigt att detta ansvar i praktiken har godtagits i det övervägande antalet kommuner sedan förhållandevis lång tid.

Statsmakterna bör som redan har nämnts också ange vissa allmänna metoder för kommunen att uppfylla bostadsförsörjningens krav. Detta är redan befast i gällande regler. Eftersom regeringens möjligheter att meddela föreskrifter för kommunerna är begränsade bör de väsentliga planeringsåtgärderna och informationsskyldigheten i fråga om bostadsförsörjningen föreskrivas i lag. Dessa förslag berörs i det följande.

Utredningarna anser att förslagen är så omfattande att bostadsförsörjningslagen bör ersättas med en ny lag. Förutom klarläggandet av det kommunala lokala ansvaret liksom allmänna riktlinjer för bostadsförsörjningen bör i den nya lagen utan någon saklig ändring följande bestämmelser från 1947 års lag föras in: bestämmelserna om kommunens skyldighet att medverka vid statlig låne- och bidragsgivning för bostadsförsörjningsändamål, kommunens rätt att täcka förlust i vissa allmännyttiga bostadsföretag och att anslå medel för enskildas bostadsförsörjning, föreskrifterna om bostadsförmedling i kommun eller för flera kommuner gemensamt, möjligheten till viss anvisningsrätt i samband med kommunal bostadsförmedling.

Det kommunala ansvaret skall inte tolkas som en absolut skyldighet för kommunen att med kort varsel anvisa lämplig bostad till alla hushåll som anger önskemål härom, framhåller utredningarna. Avgörande är att kommunen har och bör känna ansvaret för bostadsförsörjningen och att den därvid skall verka för att erbjuda goda bostadsförhållanden både för kommuninvånare och inflyttade. En viktig målsättning är att det finns ett visst lägenhetsutbud disponibelt för flyttning inom eller till kommunen. Även om kommunens verksamhet i hushållsak är bunden till det egna geografiska området bör kommun — i enlighet med vad som nu gäller — ha möjlighet att genomföra bostadsförsörjningsåtgärder inom annan kommuns område, förutsatt att denna har lämnat sitt medgivande till detta.

Ansvaret för bostadsförsörjningen innebär också enligt utredningarnas mening att kommunen skall bedriva uppsökande verksamhet, dvs. söka upp hushåll med särskilt dåliga bostadsförhållanden och ge upplysningar om möjligheterna till bättre bostad.

Utredningarna erinrar emellertid också om att kommunens ansvar i vissa sammanhang kan begränsas genom övergripande statliga åtgärder

eller genom beslut i speciella fall. Även näringslivets investeringar kan påverka bostadsplaneringen och utredningarna stryker i detta sammanhang under angelägenheten av informationsutbyte mellan länsmyndigheter och kommuner.

Utredningarna berör också frågan om kontroll av hur målen uppfylls. Det ligger i sakens natur att det inte kommer att vara möjligt att på objektiva grunder avgöra om målsättningen nås. Det förhållandet att intentionerna för kommunens verksamhet anges bör vara tillräckligt vägledande. Inom den vida ramen kan den kommunala demokratiska beslutsprocessen verka.

Utredningarna betonar också vikten av samråd och samverkan mellan olika kommuner i de fall då ett bostadsförsörjningsområde omfattar mer än en kommun. Detta motiverar att frågan behandlas i den nya lagen i anslutning till de allmänna målet för kommunens bostadspolitiska åtgärder.

Med utgångspunkt i gällande bostadsförsörjningslag konstaterar utredningarna att det inte är något principiellt nytt att kommunerna inom ett bostadsförsörjningsområde samverkar med varandra. Utredningarna betonar särskilt att samråd och samverkan mellan kommunerna är viktiga för att skapa likvärdiga bostadsförhållanden och ge förutsättningar för allsidig hushållssammansättning i de olika kommuner som ingår i ett gemensamt försörjningsområde. Det är angeläget att bidra till att lösa de inomregionala balansproblem som finns i delar av landet. Dessa finns ofta väl beskrivna men få åtgärder har hittills kunnat vidtas.

Förhållandevis vida möjligheter bör finnas för kommuner som på eget initiativ gemensamt vill genomföra olika bostadsförsörjningsåtgärder. Några hinder bör enligt utredningarna exempelvis inte föreligga mot att några kommuner tillsammans bildar ett allmännyttigt bostadsföretag. I det fallet krävs emellertid ändring av bostadsfinansieringsförordningen som bl. a. i detta avseende bör vara underordnad lagstiftning om bostadsförsörjningen.

Utredningarna anser också att ett klarläggande av kommunens möjligheter till ekonomiska insatser för att främja den enskildes bostadssituation bör göras. Kommunen har enligt 1 och 12—14 §§ socialhjälpslagen (1956: 2) under vissa förutsättningar skyldighet att hjälpa personer i behov av stöd. Med föreslagen utformning av bostadsförsörjningslagen anvisas en alternativ möjlighet för kommunen att också inom bostadsförsörjningens ram lämna assistans till hushåll med extraordinärt stödbehov av kortare eller längre varaktighet. Det bör ankomma på kommunen att avgöra i vilka former erforderlig hjälp skall lämnas med stöd av bostadsförsörjningslagen.

5.2 Bostadsförsörjningsprogram

Som har framgått av det föregående anser utredningarna också att staten skall ange vissa allmänna metoder för kommunerna att nå uppställda mål. I detta syfte föreslås att kommunerna skall vara skyldiga att upprätta bostadsförsörjningsprogram. Programmet, som bör ersätta nuvarande bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram, bör ges en vidare inriktning än dessa och skall årligen ange de investeringar inom bostadssektorn i form av komplettering och förändring av befintliga miljöer samt om- och nybyggnad av bostadslägenheter, som kommunen anser bör genomföras under den närmast följande femårsperioden.

Genom att nuvarande bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram föreslås sammanförda till ett program samtidigt som en utvidgning sker, markeras den helhetssyn som utredningarna anser bör prägla kommunens insatser för bostadsförsörjningen. F. n. innehåller bostadssaneringsprogrammen framför allt en redovisning av brister i det äldsta bostadsbeståndet och en översiktlig planering för bristernas avveckling. När sedan om- eller nybyggnad skall ske, lämnas redovisning i de vanliga bostadsbyggnadsprogrammen. Det förefaller naturligt att alla bostadsförsörjningsåtgärder baseras på inventeringar av befintliga brister och att därför sanering inte motiverar särskilda författningsbundna planeringsformer. Förslaget innebär också att de kommuner som f. n. är undantagna från skyldigheten att redovisa särskilda bostadssaneringsprogram i fortsättningen kommer att få redovisa brister i befintlig bebyggelse.

Innehållet i bostadsförsörjningsprogrammen måste, mot bakgrund av de allmänna målen för bostadsförsörjningen, i väsentligt högre grad än vad som gäller för bostadsbyggnadsprogrammen bygga på kunskaper om hushållens bostadsförhållanden. Strävan efter allsidighet i bostadsområdena förutsätter dessutom att kommunens underlag för bostadsförsörjningsprogrammen liksom programmen i tillämpliga delar redovisas bostadsområdesvis. Vidare bör alla lokaler av betydelse för de boende i ett bostadsområde redovisas i programmen. Det kan gälla barnstugor, lokaler för fritidsverksamhet m. m. Innebörden är givetvis inte att annan sektorplanering, exempelvis i fråga om barnomsorg och skolundervisning, skall ske genom bostadsförsörjningsprogrammet. Utredningarna stryker dock under betydelsen av att alla planerade åtgärder av investeringskaraktär som avser en viss kommun-del, ett bostadsområde, kan sammanfattas på den nivån. Detta är nödvändigt för en realistisk bedömning av erforderliga åtgärder för att undanröja brister i ett bostadsområde.

Utredningarna tar också upp vissa redovisningsfrågor med anknytning till samordning mellan de mått och den redovisningsteknik som används i bostadsbyggnadsprogrammen och de rambeslut

med vilka statsmakterna fördelar de finansiella resurserna för bostadsförsörjningen.

Utredningarnas uppfattning är att planering och resursfördelning bör uttryckas i ekonomiska termer. På detta sätt får man en omedelbar bild av hur resurserna fördelas till olika ändamål och orter. Ett sådant förfarande bör också underlätta att genomföra utbyte mellan olika slag av investeringar, t. ex. mellan ny- och ombyggnad eller mellan bostadslägenhet, lokaler och miljöförbättrande åtgärder i övrigt. Samtidigt erhålls en enkel information om finansieringsbehovet, vilken kan utvecklas till en finansieringsanvisning. Utredningarna föreslår därför att bostadsstyrelsen får i uppdrag att utveckla metoder som gör en enkel koppling möjlig mellan riksdagens rambeslut, fördelning av ramarna regionalt och lokalt, bostadsmyndigheternas finansiella planering och de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen.

Även andra åtgärder än investeringar bör enligt utredningarna redovisas i bostadsförsörjningsprogrammen, t. ex. kommunalt ekonomiskt stöd till enskilda enligt bostadsförsörjningslagen samt kommunens informations- och bostadsförmedlingsverksamhet. Underlag och uppgifter från de bostadssociala inventeringar som utredningarna också föreslår kommer att successivt bredda beslutsunderlaget för bostadsförsörjningsprogrammen.

Eftersom bostadsförsörjningsprogrammet enligt utredningarna bör spela en central roll i kommunens bostadspolitik bör det föreläggas kommunfullmäktige för beslut. Det bör spela en viktig roll i kommunens planering, samordnat med program för andra sektorer. Genom att bostadsförsörjningsprogram behandlas av fullmäktige markeras också att bostadsfrågan bör ges en förankring i den lokala politiska debatten.

Utredningarnas förslag till närmare föreskrifter om bostadsförsörjningsprogram samt de nedan berörda bostadssociala inventeringarna framgår av bil. (II).

5.3 Bostadssociala inventeringar

Med syfte framför allt att få en vid och djup kunskap om bostadsområdena och de boende bl. a. för att skapa ett gemensamt planeringsunderlag för olika kommunala förvaltningar, bostadsföretag m. fl. föreslår utredningarna en skyldighet för kommunerna att områdesvis genomföra s. k. bostadssociala inventeringar. Dessa skall avse dels bostadsförhållandena, dels de förutsättningar som bostadsmiljön ger för att tillfredsställa de boendes behov av kontakt, verksamheter, m. m. av betydelse för deras välfärd och möjligheter att utnyttja miljöns förutsättningar. Inventeringarna skall omfatta ett eller flera bostadsområden.

Inventeringarnas syften anges vara att redovisa hur bostadsområdet fungerar för olika hushåll och individer. Det gäller bl. a. att samla den kunskap som finns hos de boende själva, hos bostadsföretagens anställda, i föreningar och hos kommunalt anställda. Arbetsmöjligheterna inom området och dess närhet skall belysas.

Möjlighet bör enligt utredningarna finnas att knyta inventeringarna till kommunens sektoriella planering, t. ex. föreskoleplanering, plan för utbyggnad av barnomsorgen.

På kort sikt bör följande två typer av bostadsområden inventeras dels nyligen färdigställda områden (gäller såväl efter ny- som efter ombyggnad) för att kartlägga förtjänster och brister i planering och genomförande, dels områden som har sådana brister, särskilt i fråga om fysisk och social miljö, att de har blivit problemområden.

På längre sikt bör inventeringarna ge en heltäckande bild av förhållandena i kommunens olika delar.

Centrala detaljerade föreskrifter anses inte utgöra nödvändiga förutsättningar för arbetet. Utrymme bör enligt utredningarna lämnas för fantasi och ambitioner hos förtroendemän och tjänstemän. Centrala anvisningar bör därför åtminstone under en övergångstid vara flexibla. Engagerade myndigheter torde bli bostadsstyrelsen, statens planverk och socialstyrelsen.

Kommuner i samma bostadsförsörjningsområde skall enligt förslaget samverka och samråda med varandra vid upprättandet av bostadsförsörjningsprogrammet och vid bedömningen av vilka åtgärder som den bostadssociala inventeringen kan ge upphov till.

Utredningarnas förslag innebär formellt sett att inventering skall utföras vid tidpunkt som anges av statlig myndighet. Initiativet bör dock i normala fall tas av kommunen.

5.4 Kommunernas informationsskyldighet

I den nya bostadsförsörjningslagen föreslås vidare ingå en bestämmelse om skyldighet för kommunen att fortlöpande lämna information om bostadsförsörjningen i kommunen. Bostadssökande skall underrättas om möjligheterna att få bostadslägenhet i kommunen, bostadslägenheternas belägenhet, storlek, utrustning och pris samt andra förhållanden av betydelse.

Förslaget innebär en vidgning i förhållande till den informationsskyldighet som åligger kommunerna enligt nu gällande regler. Sakinnehållet vidgas och informationsskyldigheten anses gälla generellt, dvs. den bör inte utlösas enbart av att någon begär upplysningar.

Utredningarna anser att kommunerna själva torde ha goda möjligheter att lämna en kontinuerlig information som är avpassad till lokala

förhållanden och finner därför inget behov av särskild reglering av formerna för informationsgivningen.

5.5 Reservationer

I en reservation till utredningarnas förslag om bostadssociala inventeringar framhåller ledamöterna Källenius, Näverfelt, Turesson och Ullsten värdet av bostadssociala inventeringar. Vidare framhåller de nyttan av ökad statlig aktivitet beträffande information till kommunerna i syfte att skapa ett bredare underlag för bostadsbyggnadsprogrammen. Där emot anser de att en lagstiftning är olämplig. Skälen härtill är bl. a. att innehållet i undersökningarna inte entydigt kan definieras och att förhållandena skiftar mellan kommunerna och från en tidpunkt till en annan.

6 Remissinstanserna

6.1 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran utredningarnas förslag att lagfästa kommunens ansvar för bostadsförsörjningen. Till denna grupp av remissinstanser bör bl. a. *Svea hovrätt, socialstyrelsen, bostadsstyrelsen, flera länsbostadsnämnder, statens planverk, flera länsstyrelser, många kommuner, Svenska kommunförbundet, Hyresgästernas riksförbund och Svenska riksbyggen. Kommunförbundet* och ett stort antal *kommuner* framhåller att detta ansvar redan är fastlagt i praktiken men att det är naturligt att detta förhållande klart uttrycks i en ny bostadsförsörjningslag.

Svenska kommunförbundet ifrågasätter dock det lämpliga i att i lag reglera sådana begrepp som "tillgång till rymliga, väl utrustade och ändamålsenliga bostadslägenheter" samt "förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning" med hänsyn till att det är svårt att objektivt avgöra i vilken utsträckning lagens intentioner uppfylls.

Bostadsstyrelsen säger sig inte ha något att erinra mot den beskrivning som utredningarna har gjort av syftet med den kommunala verksamhet som bör utvecklas mot bakgrund av kommunernas ansvar. Inom ramen för detta ansvar bör kommunen ha stor frihet att välja olika vägar för att tillgodose syftet.

NBD och andra företrädare för näringslivet betonar likaledes att ansvaret för bostadsförsörjningen redan i dag ligger hos kommunerna och att de uppgifterna som utredningarna vill i lag ålägga kommunerna redan nu ingår i kommunernas verksamhet. De avstyrker dock förslaget att i lag lägga fast detta ansvar.

6.2 Bostadsförsörjningsprogram

Förslaget om att utvidga, förändra och i lag lägga fast kommunernas programarbete på bostadsförsörjningsområdet tillstyrks av en majoritet av remissinstanserna. Till dem hör *bostadsstyrelsen*, *statens planverk*, *Svenska kommunförbundet* och flertalet *kommuner* som har berört frågan. *RRV* som finner det angeläget att kommunerna fullgör uppgiften att upprätta bostadsförsörjningsprogram ifrågasätter dock det lämpliga i att lagstiftningsvägen reglera kommunernas beslutsunderlag. *NBD* m. fl. delar utredningarnas uppfattning att det bör ingå i kommunens uppgifter att upprätta bostadsförsörjningsprogram men menar att, i den mån kommunen har vidtagit otillräckliga åtgärder detta knappast kan tillrättaläggas med ny lagstiftning.

Utredningarnas förslag beträffande innehållet i bostadsförsörjningsprogrammen har mottagits positivt av praktiskt taget samtliga remissinstanser som har kommenterat det. Förslaget anses vara en naturlig konsekvens av den helhetssyn som utredningarna har anlagt på boendet och som remissinstanserna har anslutit sig till.

Bostadsstyrelsen säger att vad som föreslås är en fortsättning på en utveckling som inleddes för några år sedan. Styrelsen stryker under det angelägna i att planering och resurser riktas in mot åtgärder i de delar av det befintliga beståndet och dess miljö som i dag inte är tillfredsställande. Styrelsen anser att kommunernas planering på detta område ännu inte fått den avsedda omfattningen och inriktningen och att särskilda bostadssaneringsprogram därför bör redovisas under ytterligare någon tid.

Statskontoret stryker under att en helhetssyn måste anläggas på bostadsplaneringen också på det sättet att de föreslagna bostadsförsörjningsprogrammen, förutom att fylla rollen som kommunala produktionsplaner, även kan ingå som dokument i en planeringsprocess för bostadsförsörjningen omfattande hela landet. I detta sammanhang bör även andra planer uppmärksammas, där bostadsområdena utgör bas. Som exempel nämner verket skyddsrumspanerna.

Socialstyrelsen hävdar att planering för sociala mål av den karaktär som utredningarna föreslår måste ske genom samordning av olika sektors planering. Detta kommer att ställa stora krav på samarbetet mellan berörda nämnder och organ. Det är angeläget, påpekar socialstyrelsen, att bostadsförsörjningsprogrammen remitteras till socialvårdskonsulenter i samband med länsbostadsnämndernas handläggning. Därigenom skapas förutsättningar för att sociala aspekter på bostadsförsörjningen beaktas på regional nivå. Vikten av att socialvårdens kunskaper tas till vara i bostadsplaneringen stryks under också av *socialutredningen*, *barnmiljöutredningen*, *socialvårdskonsulenterna i Örebro och Västernorrlands län* och *företrädare för sociala nämnder och förvaltningar i vissa*

kommuner. Länsstyrelsen i Västernorrlands län talar om att den räknar med att i ökad utsträckning stimulera till insatser från den sociala sidan i samband med de fysiska planeringsfrågorna.

Skolöverstyrelsen betonar vikten av att också åtgärder inom utbildningspolitiken beaktas i den tänkta samplaneringen. Det sägs vara en naturlig utgångspunkt när det gäller att förverkliga SIA-skolans idéer. Av vikt är att underlätta för olika grupper att vara tillsammans. Alltför litet tas f. n. till vara t. ex. av de äldres erfarenheter och praktiska kunskaper, vilka utgör en naturlig resurs för inläring och social fostran. Styrelsen nämner också att möjligheterna att på olika sätt föra in praktisk arbetslivsorientering i undervisningen måste beaktas i planeringen.

Statens planverk, som likaledes tillstyrker utredningarnas förslag om bostadsförsörjningsprogram, vill dock varna för risken av formalisering och sektorisering av den kommunala verksamheten på området. Verket säger sig se positivt på en områdesvis redovisning av investering etc., vilken ger ett konkret och lättbegripligt underlag för förtroendemännens ställningstagande och underlättar informationen till och inflytande från allmänheten.

Länsstyrelsen i Värmands län betonar att en viktig förutsättning för att den föreslagna utvidgningen skall få avsedd effekt är att bostadsförsörjningsprogrammen grundas på en övergripande kommunplanering.

Svenska kommunförbundet framhåller att bostadsförsörjningsprogrammet måste vara ett kommunalt planeringsunderlag och inte som det nuvarande bostadsbyggnadsprogrammet till stor del ett instrument för uppgiftslämnande till statliga myndigheter. Bostadsförsörjningsprogrammets betydelse för kommunernas egen planering stryks också under av flera *kommuner*. Kommunförbundet anser sig inte kunna acceptera förslaget att i bostadsförsörjningsprogrammet skall anges omfattning och inriktning av investeringar i nybyggnad och ombyggnad av bostadslägenheter, lokaler och fysisk miljö. I likhet med *statens planverk*, *Malmö kommun* m. fl. vill förbundet undvika en formalisering av verksamheten. Förbundet menar att de uppgifter som staten behöver för sin planering bör kunna hämtas direkt ur den kommunala planeringen.

I viss motsats till nyssnämnda uppfattning framhåller *Svenska riksborgen* att programmen kan ha stor betydelse också för de statliga myndigheternas planering t. ex. beträffande sysselsättningen, och att deras utformning bör anpassas härtil.

Kristianstads kommun ifrågasätter kommunernas möjligheter att leva upp till de uppställda målen. Med de begränsade resurser som kommunerna har anser kommunen det utopiskt att tro att de skall kunna genomföra de föreslagna bostadsförsörjningsprogrammen. Effekten även av de nuvarande kommunala bostadsbyggnadsprogrammen som produktionsprogram anses begränsad. Också *Halmstads kommun* framhåller de begränsningar som de kommunala resurserna lägger på möj-

ligheter att realisera de utvidgade åläggandena. Genomförandet måste därför ses i ett långt tidsperspektiv, menar kommunen.

Avstyrker förslaget om vidgad kommunal bostadsförsörjningsplanering gör *Sydvästra Skånes kommunalförbund*. Kommunalförbundet konstaterar att bostadsbyggnadsprogrammet är ett betydelsefullt planeringsinstrument. Det bör dock, menar förbundet, inte byggas ut i den omfattning som har föreslagits. Kommunernas samordning av bostadsförsörjningen med annan sektorplanering måste lösas på annat sätt.

Flertalet remissinstanser som har berört frågan delar utredningarnas uppfattning att bostadsförsörjningsprogrammen bör föreläggas kommunfullmäktige för beslut. Några kommuner nämner att så redan sker med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. *Sydvästra Skånes kommunalförbund* anser dock att programmet liksom hittills bör kunna prövas av fastighetsnämnd eller kommunstyrelse eftersom det i vissa avseenden är flexibelt och justeras successivt under året.

6.3 Bostadssociala inventeringar

Behovet av att kommunerna gör bostadssociala inventeringar på bostadsområdesnivå stryks under av praktiskt taget alla remissinstanser som har behandlat frågan. Däremot är opinionen splittrad när det gäller att bestämma om denna arbetsuppgift skall åläggas kommunerna i lag på det sätt som utredningarna har föreslagit eller inte.

Positiva till förslaget är de remissinstanser som har att bevaka olika minoritetsgruppers intressen, såsom *socialstyrelsen*, *statens handikappråd*, *skolöverstyrelsen*, *statens invandrarverk*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *socialutredningen* och *Pensionärernas riksorganisation*.

Tillstyrker förslaget gör också *statens råd för byggnadsforskning*, vissa kommuner, *TCO*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *Hyresgästernas riksförbund*, *Svenska riksbyggen* och *SABO*.

Socialstyrelsen framhåller att bostadssociala inventeringar kommer att kunna bilda ett väsentligt kunskapsunderlag för kommunernas planering. Detta ligger i linje med de förutsättningar som krävs för socialsektorns medverkan i samhällsplaneringen och med de krav som socialstyrelsen ställer på planering för sociala mål.

Många remissinstanser framhåller kommunernas bristande resurser som en broms på möjligheterna att göra de inventeringar som skulle behövas.

Statskontoret, *bostadsstyrelsen*, *Svenska kommunförbundet* och några kommuner, *NBD* och andra företrädare för näringslivet m. fl. har avstyrkt förslaget om lagstiftning rörande bostadssociala inventeringar.

Svenska kommunförbundet finner en lagstiftning obehövlig eftersom

bostadssociala inventeringar måste ses som en naturlig del i beslutsunderlaget i kommunens planering. Därför måste inventeringarna vad såväl tidpunkt som omfattning beträffar vara anpassade till förhållandena i den enskilda kommunen. Liknande synpunkter framför *statskontoret* och *bostadsstyrelsen*, som menar att studier av detta slag är nödvändiga som underlag för bl. a. bostadsförsörjningsprogrammen. *Bostadsstyrelsen* hävdar att en skyldighet fastställd i lag och en bestämmelse om att statlig myndighet skall fastställa när och i vilken omfattning inventering skall göras rimmar illa med det föreslagna lagfästa kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen.

I fråga om de bostadssociala inventeringarnas innehåll och uppläggning stryker ett flertal remissinstanser under den samverkan som måste ske på det lokala planet. *Socialstyrelsen*, *socialvårdskonsulenter* i några län, företrädare för *kommunernas socialvårdande myndigheter*, flera *länsstyrelser*, *socialutredningen*, *barnmiljöutredningen* m. fl. betonar vikten av att de kunskaper som finns inom den sociala sektorn om människors levnadsbetingelser tas till vara. *Socialstyrelsen* anför en lång rad synpunkter på lämpliga informationskällor och på den närmare uppläggnings. Bl. a. anför styrelsen att välfärdsforskningens begreppssystem kan vara fruktbart att använda. Liknande synpunkter anförs av *SCB*.

Statens råd för byggnadsforskning, som anser att ett arbete med att utveckla inventeringsmetoder snarast bör sättas i gång, förklarar sig berett att ta initiativ till och finansiera sådana projekt. *Statens institut för byggnadsforskning* hänvisar när det gäller teoribildning och metodfrågor beträffande bostadssociala inventeringar till ett forskningsprojekt vid institutet som bedöms kunna bidra till att relatera fysiska och sociala faktorer till vad som kallas boendevälfärd.

Pensionärsundersökningen och *Pensionärernas riksorganisation*, som tillstyrker utredningarnas förslag beträffande bostadssociala inventeringar, fäster uppmärksamheten på att kommunens socialvårdande organ redan i dag gör vissa sociala inventeringar i enlighet med sina åligganden enligt socialhjälpslagen. Det är angeläget att de två verksamhetsgrenarna samordnas, så att dubbelarbete undviks, betonar dessa två remissinstanser.

Svenska kommunförbundet m. fl., som motsätter sig en lagstiftning om bostadssociala inventeringar, hävdar att det inte finns något intresse för statliga myndigheter att samla in sådana uppgifter. Förbundet anser dock att en central metodutveckling och information till kommunerna på detta område är värdefull.

Bostadsstyrelsen säger att den avser att verka för en metodutveckling beträffande bostadssociala inventeringar.

Bostadssociala delegationen talar om att i de försöksverksamheter som delegationen bedriver i ett antal kommuner, bör någon enklare form av

bostadssocial inventering ingå. Kunskaperna härifrån kan bli av värde för den centrala metodutvecklingen på detta område.

I motsats till utredningarna och flertalet remissinstanser anser *länsstyrelsen i Norrbottens län* det nödvändigt med centrala föreskrifter för arbetet med de bostadssociala inventeringarna.

För att det skall vara möjligt att använda dem för regionala bedömningar bör det enligt länsstyrelsens uppfattning finnas åtminstone en bas-samling av data.

Vad gäller prioriteringen av bostadsområden för inventeringarna har utredningarnas synpunkter inte föranlett några direkta invändningar. *Pensionärsundersökningen* anser dock att det är väsentligt att även äldre bebyggelse med en hög andel pensionärer blir föremål för bostadssociala inventeringar.

Statens råd för byggnadsforskning stryker under att inventeringarna bör användas för att få information om den totala bebyggelsen uppfyller bostadssociala krav och inte enbart för nyproduktion och sanering.

Behovet av samverkan mellan kommuner i samma bostadsförsörjningsområde stryks under av flera *länsstyrelser* och de regionala samrådsorgan som nu finns. Metoder för nuvarande samverkan på planeringsområdet redovisas också.

6.4 Kommunernas informationsskyldighet

Det råder enighet bland remissinstanserna om vikten av att kommunerna lämnar en allsidig information om bostadsförsörjningen i kommunen. *Svea Hovrätt*, *bostadsstyrelsen*, *Svenska kommunförbundet*, *TCO*, *Svenska rikshyggen* m. fl. tillstyrker utredningarnas förslag om att en informationsskyldighet skall åläggas kommunerna i lag. *Kommunförbundet* m. fl. delar utredningarnas uppfattning att någon särskild reglering av formerna för informationsgivningen inte behöver ske.

Bostadsstyrelsen har ingen erinran mot utredningarnas uttalanden om styrelsens uppgifter såvitt gäller kommunens information.

SAF, *Svenska bankföreningen*, *SBEF* och *NBD* avstyrker förslaget om lagstiftning. Dessa remissinstanser betonar att det får anses vara en självklar uppgift för kommunen att ge de lägenhetssökande del av kommunens utbyggnadsplaner och tillgängliga lägenhetsreserv.

7 Föredraganden

7.1 Den bostadspolitiska organisationen

7.1.1 Återblick

I bostadssociala utredningens slutbetänkanden diskuterades principerna för uppgiftsfördelningen mellan olika samhällsnivåer på det bostadspolitiska området. I utredningens slutbetänkande del I (SOU 1945:63), som drog upp de allmänna riktlinjerna för en framtida bostadspolitik, slog utredningen fast att riskbördan för bostadspolitiken huvudsakligen borde bäras av staten. Ekonomisk risk borde läggas på kommuner endast i den mån detta var erforderligt för att säkra kommunens ansvarskänsla för de bostadspolitiska angelägenheterna.

Utredningen anförde också att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om bostadsförsörjningen hade en annan, minst lika viktig sida än den som gällde det ekonomiska risktagandet. Utredningen avsåg de organisatoriska, planläggande och initiativtagande insatserna. En aktiv insats från kommunens sida i dessa avseenden ansågs vara nödvändig för att genomföra en socialt inriktad bostadspolitik.

Den bostadspolitiska organisationen var under krigsåren starkt centraliserad. Kommunerna saknade vid den tiden organ med tillräcklig kapacitet för att mer aktivt ta sig an bostadspolitiska uppgifter. Utredningen uttryckte ett starkt önskemål om en utveckling i riktning mot kommunalisering av sådana bostadspolitiska funktioner som kunde decentraliseras med motivering att bostadsfrågan till sin natur är så lokalt präglad. En lokal handläggning av bostadsärenden i största möjliga mån var därför önskvärd. Den organisatoriska insatsen för bostadspolitiken borde i stor utsträckning vila på kommunerna. Förmedlingen av statliga lån och bidrag för bostadsändamål borde vara obligatorisk för kommunerna.

Bostadssociala utredningens riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun låg till grund för riksdagens beslut år 1947 (prop. 1947:259, SU 1947:53, rskr 1947:480) att anta lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m. i det följande kallad *bostadsförsörjningslagen*. Denna lag reglerar än i dag kommunernas grundläggande skyldigheter på bostadsförsörjningsområdet. I det föregående (avsnitt 2.1) har en redogörelse lämnats för lagens nuvarande innehåll.

Bostadssociala utredningens slutbetänkande del 2 (SOU 1947:26) 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 samt egnahemsstyrelsen med en sådan organisation. Enligt utredningen framstod det som alltmer omotiverat att olika centrala organ handlade ärenden av samma art.

Utredningen fastslog att principen för uppgiftsfördelningen borde vara en decentralisering av verksamheten. Därvid framhöll utredningen behovet av ett regionalt organ för rådgivning och kontroll, eftersom dessa uppgifter inte kunde fullgöras av små kommuner med begränsade administrativa resurser. Av främst detta skäl föreslog utredningen att länsbostadsnämnder borde inrättas.

Bostadssociala utredningens förslag i denna del medförde att särskilda sakkunniga tillkallades för att inom socialdepartementet biträda med att närmare utforma den bostadspolitiska organisationen. På grundval av utredningens och de sakkunnigas förslag beslöt riksdagen (prop. 1948:218, SU 1948:159, rskr 1948:336) dels att byggnadslånebyrå och delar av egnahemsstyrelsen skulle läggas samman till ett centralt verk – bostadsstyrelsen, dels att regionala statliga organ – länsbostadsnämnder – skulle inrättas i varje län, dels att låne- och bidragsverksamheten som hittills hade varit starkt centraliserad delvis skulle decentraliseras till länsbostadsnämnderna. Decentraliseringen avsåg beslut om lån och bidrag för enfamiljshus och motsvarande låneförvaltning, medan samma uppgifter beträffande flerfamiljshusen alltjämt skulle ankomma på det centrala bostadspolitiska organet. Den bostadspolitiska organisation som tillkom år 1948 med kommunala förmedlingsorgan, länsbostadsnämnder och bostadsstyrelsen består alltjämt i sina huvuddrag.

Inom denna organisation har emellertid en omfattande decentralisering av uppgifter och beslutsbefogenheter ägt rum sedan år 1948. I mitten av 1950-talet påbörjades sålunda en utflyttning av beslut om lån och bidrag beträffande flerfamiljshus och motsvarande förvaltning till länsbostadsnämnderna. Denna decentralisering slutfördes i början på 1960-talet. Dessförinnan hade också en decentralisering av den bostadstekniska granskningen till kommunerna påbörjats.

I bostadspolitiska organisationskommitténs betänkande (SOU 1961:32) diskuterades ånyo frågan om uppgiftsfördelning mellan olika nivåer samt behovet av samordning mellan bostadspolitik och fysisk planering. Därvid aktualiserades såväl en sammanläggning av de centrala myndigheterna för bostadspolitik och fysisk planering som en bättre samordning av dessa uppgifter på regional och kommunal nivå.

Utredningen fann inte tillräckliga skäl för att slå ihop den centrala bostadspolitiska organisationen med byggnadsstyrelsen som vid denna tid hade ansvaret på central nivå för den fysiska planeringen. 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 föreslog också att låneförvaltningen skulle föras över till riksbanken.

Sambanden mellan bostadspolitisk planering och övrig samhällsplane-

ring hade f. ö. berörts redan av bostadssociala utredningen. I sitt slutbetänkande del 2 konstaterade utredningen bl. a. att stadsplanen inte framstod som en på förhand given förutsättning utan som ett självklart integrerat led i den konkreta planläggningen av bostadsförsörjningen. Enligt utredningen var det därför naturligt att, vid en diskussion av organisationen för bostadspolitiken, ifrågasätta om inte stadsplanefrågor och bostadsförsörjningsfrågor borde föras samman inom ett och samma centrala organ.

Den bostadspolitiska organisationskommittén ansåg år 1961 att ordningen med två inte samordnade förfaranden för prövning av bebyggelsens utformning ofta hade fördröjt bostadsproducenternas eller kommunernas program för bostadsbyggande. Den bristande samordningen av planmyndigheternas och bostadsmyndigheternas handlande hade också medverkat till att förstärka den känsla av "plankrängel" som fanns i kommunerna och i byggnadsbranschen.

Eftersom den decentralisering som hade genomförts inom byggnadslagstiftningen den 1 juli 1960 hade begränsat värdet av samråd på det centrala planet, inriktade sig kommittén på åtgärder för att förbättra samordningen mellan kommunernas planarbete och länsbostadsnämndernas prövning av lånefrågan. 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 ett underlag för en bedömning av de totala kostnaderna för att genomföra planen.

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

I sin bedömning av utredningens förslag fann dåvarande departementschefen (prop. 1962:1 bil. 7 s. 194) att samrådsförfarandena inte behövde formaliseras. Det informella samarbete som förekom tillgodosåg samrådsbehovet på länsplanet. Departementschefen fann heller ingen anledning att flytta över låneförvaltningen till riksbanken. Däremot föreslogs att större delen av låneförvaltningen borde flyttas ut till länsbostadsnämnderna och att den påbörjade decentraliseringen av lån- och bidragsgivningen skulle fullföljas genom en fullständig utflyttning till nämnderna av egnahems- och förbättringslångivningen samt tertiärlångivningen, vilket också blev riksdagens beslut (SU 1962:46, rskr 1962:146).

Kommitténs förslag har numera genomförts i ett väsentligt avseende i

och med att God Bostad år 1975 inordnades i Svensk Byggnorm (SBN). Samordningen mellan God Bostad och SBN innebär också att den bostadstekniska granskningen numera är helt decentraliserad till kommunerna.

Också sambanden mellan bostadspolitik och fysisk planering har kommit till konkreta uttryck. I prop. 1970:103 om partiell omorganisation av länsstyrelserna föreslogs bl. a. att länsstyrelserna skulle överta beslutanderätten i planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse. Ett av förslagen, som sedermera också antogs av riksdagen (SU 1970:132, rskr 1970:248), innebar sålunda att länsstyrelsen övertog länsbostadsnämndens uppgift att fördela ramar för bostadsbyggandet mellan kommuner inom länet med undantag för de tre storstadsområdena.

7.1.2 Byggadministrationsutredningens huvudförslag och remissyttrandena däröver i sammandrag

Byggadministrationsutredningen har enligt sina direktiv (B 1974:04) haft flera uppgifter. En översyn av organisation och arbetsformer borde göras för planverket och bostadsstyrelsen mot bakgrund av de ändringar i de yttre betingelserna för verkens uppgifter som har inträffat sedan deras tillkomst. Möjligheterna till en närmare integrering av myndigheternas verksamheter borde prövas. Vidare borde också möjligheterna att lägga samman verken till en myndighet undersökas.

Utredningen har också haft att pröva 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 har anförtrotts. Också länsbostadsnämndernas ställning och uppgifter borde omprövas mot bakgrund av bl. a. möjligheterna att föra över uppgifter till kommunerna. Vidare borde utredningen undersöka i vad mån ytterligare arbetsuppgifter kunde föras över från bostadsstyrelsen till organ på länsnivå.

En central utgångspunkt enligt direktiven var också en ny syn på den centrala bostadsmyndighetens verksamhet. I ökad grad borde denna inriktas på åtgärder till stöd för bostadskonsumenter och beställare. Som exempel på detta nämns bl. a. åtgärder för att främja konsumentupplysning och varudeklaration i fråga om bostäder, information om mönsterplaner och mönsterprojekt, information och råd till småhusköpare i fråga om t. ex. finansiering, upphandling och kontraktsfrågor, information och råd samt utveckling av underlag i upphandlingsfrågor, bevakning av pågående försök att finna former för vidgad boendedemokrati samt stöd för experimentverksamhet inom bostadsbyggandet och utvecklingsprojekt inom serviceområdet.

Som tidigare (avsnitt 3) har redovisats innebär huvudpunkterna i förslagen att beslutanderätten i flertalet låne- och bidragsärenden flyttas från

länsbostadsnämnderna till kommunerna. Också inom den statliga organisationen för bostadsfrågor föreslås en omfattande decentralisering av beslut och uppgifter. I fråga om fördelningen av bostadslåneramar på län föreslås dock att regeringen i stället för bostadsstyrelsen skall ha hand om den uppgiften.

Länsbostadsnämnderna inordnas i länsstyrelserna och den låneförvaltning, som nämnderna har hand om, flyttas över till riksbanken och dess avdelningskontor.

På den centrala nivån föreslår utredningen att bostadsstyrelsen och statens planverk läggs samman till ett verk. Vissa avgränsningsfrågor mot andra myndigheter behandlas i betänkandet. Uppgifterna för den nya organisationen bör präglas mera av bistånd till kommuner och andra intressenter med råd, service och information på ett tidigt skede i byggprocessen än att i efterhand granska kommunala beslut.

Utredningen lägger slutligen fram vissa förslag i fråga om kontroll och besiktning av småhus samt nya metoder att fastställa finansieringsunderlag vid den statliga långivningen.

I det föregående (avsnitt 4) har remissutfallet över förslagen redovisats utförligt. Jag finner det emellertid lämpligt att som bakgrund till mina egna överväganden ta upp huvuddragen i detta.

Förslaget att *kommunalisera huvuddelen av lån- och bidragsgivningen* till bostadsbyggande har fått ett blandat mottagande. Förslaget tillstyrks av en knapp majoritet av de kommuner som avgivit yttrande, många dock med det villkoret att de kompenseras för de merkostnader som följer av en kommunalisering. Svenska kommunförbundet anser att en förenkling av nuvarande administrations- och regelsystem är en nödvändig förutsättning för att förslaget skall kunna genomföras i denna del. Till de positiva hör en minoritet bland länsstyrelserna samt Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Svenska riksbyggen samt decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01).

Till de främsta motståndarna mot förslaget hör den bostadspolitiska organisationen, dvs. bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Till de negativa hör också en majoritet bland länsstyrelserna, flertalet fackliga organisationer – bland dem Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Svenska byggnadsarbetareförbundet – Hyresgästernas riksförbund, bankorganisationerna m. fl. Avgörande argument mot en kommunalisering har bl. a. varit ett väsentligt ökat personalbehov i kommunerna och därmed ökade kostnader, risken för jävssituationer, olikformiga beslut mellan kommuner, negativa konsekvenser av att skilja lånebeslut och låneförvaltning m. m. I många fall har också fördelarna med nuvarande organisation bedömts så uppenbara att en kommunalisering avvisats av detta skäl. Ett tungt argument mot kommunalisering har varit att nuvarande låne- och bidragssystem anses vara så detaljreglerat att utrymmet för lokal anpassning inte möjliggör ett reellt

kommunalt inflytande över lån- och bidragsgivningen.

I detta sammanhang vill jag dock framhålla att, även om delade meningar gör sig gällande beträffande utredningens förslag, flertalet av de remissinstanser som berört bakgrunden till dessa som regel sluter upp bakom de principiella utgångspunkter utredningen har haft för sina överväganden och bakom de syften utredningen har avsett att uppnå med sitt förslag.

Utredningens förslag till *integration på regional nivå* genom att vissa bostadspolitiska funktioner förs över till länsstyrelsernas planeringsavdelning har i regel bedömts med utgångspunkt i remissinstansernas ställningstagande i kommunaliseringsfrågan. De som avstyrkt en kommunalisering har som regel avstyrkt också den föreslagna ändringen av länsbostadsnämndernas ställning. Åtskilliga remissinstanser anser också att man bör avvakta pågående utredningsarbete beträffande ansvarigt organ för den regionala samhällsplaneringen innan man tar ställning i frågan. Många instanser har bedömt frågan med utgångspunkt i att länsbostadsnämndernas verksamhet skulle splittras upp på tre organ, nämligen på kommunen, länsstyrelsen och riksbankens avdelningskontor, vilket bedömts medföra negativa konsekvenser inte minst för den enskilde lånesökanden. Många länsbostadsnämnder och länsstyrelser framhåller att behovet av ökad samordning bör kunna tillgodoses inom nuvarande organisatoriska former. Till dem som avstyrker förslaget hör bl. a. en majoritet av de länsstyrelser och kommuner som har uttalat sig i frågan, L.O., Hyresgästernas riksförbund samt bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Till de positiva hör bl. a. statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), Svenska kommunförbundet och SABO.

Förslaget att överföra *låneförvaltningen* till riksbankens avdelningskontor har mött stark kritik. Avgörande argument mot förslaget har varit de negativa konsekvenser som följer av att skilja lånebeslut och låneförvaltning. Remissinstanserna bedömer genomgående att dessa funktioner har mycket nära samband och att de av bl. a. rationella skäl bör hållas samman i ett organ. Till skillnad från utredningen anser många remissinstanser att beslut i förvaltningsskedet också inrymmer många ställningstaganden av bostadspolitisk natur. Flera remissinstanser, bland dem fullmäktige i riksbanken, framhåller att riksbankens organisation inte är inriktad och utformad på låneadministration utan på att fullgöra de centralbanksmässiga funktionerna. Fullmäktige framhåller också att reformen är förenad med större arbetsuppgifter än som tidigare hade kunnat förutses och att ett genomförande av förslaget kräver en satsning på uppbyggnaden av en för de nya uppgifterna ändamålsenlig organisation. Till dem som avstyrker förslaget hör som regel de bostadspolitiska organen, byggherreorganisationerna och flertalet kommuner som har uttalat sig i frågan.

Utredningens principiella grundsyn på det föreslagna *bostadsverkets nya roll* är allmänt omfattad bland remissinstanserna. Företrädare för de

bostadspolitiska organen riktar dock vissa invändningar mot en av utredningens utgångspunkter, nämligen behovet av kvalitetskrav, som de menar att utredningen har underskattat. Förslagen om verkets framtida inriktning mot en mera aktiv myndighet till stöd för konsumenter, kommuner, byggherrar m. fl. har vunnit starkt gehör, inte minst bland kommunerna. Behovet av ökad central och regional erfarenhetsspridning, metodutveckling och konsumentstöd vitsordas av en mängd remissinstanser.

Förslaget att lägga samman bostadsstyrelsen och statens planverk stöds av en majoritet bland de remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga. Till de positiva hör planverket, åtskilliga andra centrala verk t. ex. statens naturvårdsverk, statskontoret, socialstyrelsen, en majoritet bland länsstyrelserna, några länsbostadsnämnder, Svenska kommunförbundet, SABO och Svenska riksbyggen samt ett 50-tal kommuner. Dessa instanser har som regel instämt i de slutsatser som utredningen har dragit av sambanden mellan de båda verken. Inte minst bland kommunerna föreligger ett starkt önskemål om en samordning av de båda verkens föreskrifts-, rådgivnings- och informationsverksamhet till den del den avser underlag för den kommunala planeringen. Bland övriga remissinstanser framhålls sådana omständigheter som att normer och belåningsregler kan samordnas bättre och att erfarenhetsåterföringen beträffande plangenomförandets ekonomi och finansiella konsekvenser skulle förbättras genom en sammanläggning av verken.

Till de kritiska hör främst bostadsstyrelsen och flertalet fackliga organisationer och andra intresseorganisationer. Som regel anses underlaget för utredningens förslag vara alltför bristfälligt för att motivera en så genomgripande åtgärd som en sammanläggning. Bostadsstyrelsen pekar också på en enligt styrelsen principiellt viktig skillnad mellan de båda verken, nämligen att bostadsstyrelsen är sektormyndighet för bostadsförsörjningsfrågor medan planverket har ett övergripande samordningsansvar. Planverkets övergripande ansvar rör förutom bostadsbyggnadsfrågor även andra sektorintressen som jordbruk, industri, kommunikationer etc. Bl. a. LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet och Hyresgästernas riksförbund anser att enklare åtgärder för en bättre samordning borde kunna vidtas. Till dem som anser att man hade bort undersöka alternativa lösningar hör också vissa av de fackliga organisationerna vid planverket och bostadsstyrelsen. Helt negativ till förslaget är bl. a. Näringslivets byggnadsdelegation (NBD) som över huvud taget inte ser några rationaliseringseffekter med förslaget. Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF) anser att resultatet av bygglagarbetet bör avvaktas innan någon ställning tas i frågan.

Utredningens förslag att decentralisera uppgifter och beslut inom den statliga organisationen har fått ett odelat positivt mottagande. Även ramfrågornas behandling har i stort sett vunnit gillande.

Vad gäller förslaget om ökad kontroll och besiktning av småhus råder

enighet om behovet av åtgärder för att stärka bostadskonsumenternas rättsställning. Meningarna är dock delade beträffande möjligheterna att åstadkomma ett godtagbart konsumentskydd inom ramen för en ökad kontroll och besiktningsverksamhet. Dessutom anser många kommuner att frågan om kommunernas ansvar i fråga om bl. a. skadestånd är oklar, något som har föranlett Svenska kommunförbundet och ett stort antal kommuner att kräva ytterligare utredning på denna punkt.

Utredningens förslag tar sikte på enbart den statligt belånade småhusproduktionen. Denna begränsning anser många remissinstanser vara alltför snäv och från principiella utgångspunkter dessutom omotiverad. Många har också pekat på alternativa eller kompletterande åtgärder inom ramen för den civilrättsliga lagstiftningen, ökad tillverkningskontroll eller olika former av försäkringsskydd.

Förslaget om *produktionskostnadsbelåning* tillstyrks av flertalet remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Till dem som är positiva i princip hör bl. a. bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, SABO, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Svenska rikshygen, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska kommunförbundet och en mängd kommuner. Åtskilliga remissinstanser har dock betonat att tätare justeringar av tidskoefficienterna och en översyn av ortskoefficientsystemet m. m. har stor – i vissa fall i det närmaste lika stor – betydelse. I ett avseende har förslagets utformning mött stark kritik. Den avser förslaget att begränsa räntebidragsunderlaget i förhållande till det underlag för lån som anges av den godtagna produktionskostnaden. Många remissinstanser pekar på att detta skulle leda till ekonomiska orättvisor mellan olika besittningsformer beroende på möjligheten att göra avdrag för räntor vid inkomstbeskattningen.

7.1.3 Ställningstagandena till byggadministrationsutredningens huvudförslag

Remissutfallet ger vid handen att utredningens förslag inte kan genomföras i vissa delar. Jag vill därför redan nu redovisa min principiella syn på vissa av utredningens huvudförslag.

Vad först gäller förslaget om en omfattande kommunalisering av låne- och bidragsbeslut anser jag att en grundläggande förutsättning för en omfattande kommunalisering bör vara att stor enighet, främst bland kommunerna, råder om värdet av en sådan åtgärd. Mot bakgrund av den kritik som riktats mot förslaget bör det enligt min mening sålunda f. n. inte genomföras. Eftersom flertalet remissinstanser emellertid har ställt sig bakom huvudsyftet med utredningens förslag, nämligen att öka det kommunala inflytandet, anser jag det vara angeläget att finna andra former för att detta syfte skall nås.

Utredningens förslag att inordna länsbostadsnämnderna i länsstyrelser-

na grundades på två viktiga förutsättningar. Den ena var att beslut i låne- och bidragsfrågor skulle fattas av kommunerna. Den andra förutsättningen var att låneförvaltningen kunde övertas av riksbanken. Med hänsyn till vad jag nyss har anfört om beslutanderätten i låne- och bidragsfrågor samt till det entydiga remissutfallet beträffande förslaget rörande låneförvaltning anser jag att utredningens förslag att inordna länsbostadsnämnderna i länsstyrelserna inte bör genomföras. Länsbostadsnämnderna bibehålls därmed som regionalt bostadspolitiskt organ. Bl. a. ett ökat kommunalt inflytande i låne- och bidragsbesluten och behovet av att öka rådgivnings- och informationsverksamheten i olika bostadspolitiska frågor motiverar emellertid att länsbostadsnämndernas uppgifter får en delvis annan inriktning.

Ett annat syfte med utredningens olika förslag, som remissinstanserna samstämmigt slutit upp bakom, är att decentralisera uppgifter och beslut. Jag har redan nämnt att jag finner det angeläget att åstadkomma ett ökat kommunalt inflytande i olika bostadspolitiska frågor. Också inom den statliga organisationen finns det anledning att flytta beslut och inflytande från den centrala till den regionala nivån.

När det gäller bl. a. fördelningen av ramar för bostadsbyggandet finns det emellertid – som utredningen också har varit inne på – anledning att ha ett annat betraktelsesätt. Fördelningen av bostadsbyggnadsramar på län är enligt min mening av så övergripande politisk natur att beslut i dessa frågor bör ha en klar politisk förankring.

I fråga om den centrala verksamheten i bostads- och planfrågor har utredningens förslag att slå samman bostadsstyrelsen och planverket inte getts så starkt stöd att det bör genomföras. Behovet av en bättre samordning mellan verken, om vilket det råder stor enighet, måste därför tillgodoses på annat sätt än genom en sammanläggning. Båda verkens uppgifter och arbetsformer kan behöva övervägas mot bl. a. denna bakgrund.

Utredningens förslag om kontroll och besiktning av småhus samt produktionskostnadsanpassad belåning rör frågor som är i centrum för intresset i bostadsbyggnadsbranschen. Remissutfallet har visat att det finns skäl att noggrant överväga behovet av åtgärder i dessa frågor.

7.2 Ansvarsfördelning stat/kommun

7.2.1 Allmänna utgångspunkter

Utmärkande för ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn är den helhetssyn som präglar diskussionen om hur samhällsuppgifterna skall fördelas mellan stat och kommun. För varje samhällsuppgift har man sökt finna de former och lösningar som ter sig mest ändamålsenliga från såväl samhällets som den enskildes synpunkt.

För ett kommunalt beslutsfattande talar bl. a. att den kommunala självstyrelsen har de bästa förutsättningarna att ge människor medinflytande på

offentliga angelägenheter som berör dem nära. Vidare är kommunerna så ekonomiskt och administrativt bärkraftiga att de har goda förutsättningar att under eget ansvar handlägga samhällsuppgifter på lokal nivå.

Staten måste emellertid även i fortsättningen ha kvar det övergripande ansvaret för att kunna påverka samhällsutvecklingen i stort. Jag vill stryka under att detta inte gör det nödvändigt att staten förbehåller sig beslutanderätt i andra frågor än sådana där det finns riksintressen att bevaka, där regionala eller flera kommuners gemensamma intressen inte kan lösas i annan ordning eller där medborgarnas krav på rättssäkerhet eller likformig behandling berörs. Att samordningsbehov eller rationaliseringsskäl i även andra fall kan motivera en central handläggning torde som regel inte komma i konflikt med de mera principiella utgångspunkterna.

När det sedan gäller kommunernas roll är det ytterst väsentligt från den kommunala självstyrelsens synpunkter att kommunerna lämnas en betydande frihet att själva bestämma verksamhetens omfattning och innehåll. Inom kommundepartementet har ett fortlöpande översynsarbete bedrivits i syfte att mönstra ut sådana föreskrifter om statlig tillsyn och kontroll som inte längre behövs. Som ett led i detta arbete har beslut (prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148) fattats som ökar kommunernas och landstingskommunernas möjlighet att anpassa organisation och arbetsformer efter skiftande lokala förhållanden och behov.

Den i slutet av år 1976 tillsatta utredningen (Kn 1976:06) om minskad statskontroll över kommunerna skall vidare göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommuner och landstingskommuner. Syftet med översynen är att mönstra ut sådana föreskrifter som med hänsyn till de kommunala och landstingskommunala organens ställning och resurser inte längre är nödvändiga. Det övergripande syftet med kommitténs arbete är enligt direktiven att pröva vilka ytterligare förändringar i detta avseende som kan göras för att stärka den kommunala självstyrelsen. Enligt vad jag har erfarit har kontakter redan tagits mellan bostadsstyrelsen och kommittén. Mina överväganden kommer självfallet att omfatta en prövning av vilka åtgärder inom bostadssektorns regelsystem som kan vidtas för att nå detta syfte.

Ett överförande av uppgifter från statliga organ till kommunerna och en decentralisering inom den statliga organisationen har fördelar även vid sidan av frågan om omfattningen av och innehållet i den kommunala självstyrelsen. Genom att möjligheterna till decentralisering tas till vara kan den centrala statsförvaltningen avlastas vissa arbetsuppgifter och därmed få bättre tid för planeringsuppgifter och andra frågor av övergripande natur. Jag vill i detta sammanhang erinra om decentraliseringsutredningens (Kn 1975:01) arbete, som innebär att decentraliseringsfrågan inom hela statsförvaltningen – med undantag för domstolarna, utrikesförvaltningen, det militära försvaret och de affärsdrivande verken – f. n. är under övervägande och i vissa fall redan har föranlett beslut om decentrali-

sering till regional nivå. I utredningens uppdrag ingår vidare att pröva om vissa uppgifter, som länsorganen nu har, bör överlämnas till kommunerna.

7.2.2 Kommunalisering av låne- och bidragsbeslut enligt byggadministrationsutredningens förslag

Av det föregående har framgått att jag helt ställer mig bakom strävandena att åstadkomma ett decentraliserat beslutsfattande inom samhällssektorn. Jag har också strukit under fördelarna med en kommunalisering av samhällsuppgifter och med ett ökat utrymme för de centrala myndigheterna att ägna sig åt uppgifter av övergripande och planerande karaktär. Samtidigt har jag emellertid pekat på att överväganden om kommunalisering av uppgifter bör präglas av en helhetssyn, där även praktiska och ekonomiska bedömningar måste få ett betydande utrymme. Inte minst gäller det att i valet mellan kommunalisering av olika uppgifter väga deras betydelse för den kommunala självstyrelsens innehåll mot ekonomiska konsekvenser för kommunerna och för samhällsekonomin i stort.

Mot denna bakgrund har jag övervägt byggadministrationsutredningens förslag med särskilt hänsynstagande till vad kommunerna och Svenska kommunförbundet har framfört i sina remissvar. Jag anser mig därvid i första hand kunna konstatera att, även om principerna om lokal anpassning, närhet till beslutsfattarna etc. är allmänt omfattade, så tvivlar många kommuner på möjligheterna att nuvarande regelsystem och beslutsprocess ger något större utrymme för tillämpning av dessa principer.

Jag delar uppfattningen att nuvarande regler för lån- och bidragsgivningen är mycket detaljerade och i viss mån för komplicerade. Jag kommer senare att beröra frågan om förenkling av nuvarande regelsystem och vill här endast konstatera att förutsättningarna för en kommunalisering i detta avseende f. n. inte är tillfredsställande.

Utredningen har förutsatt att kommunaliseringen av låne- och bidragsbesluten medför krav på vissa personalökningar i främst de mindre kommunerna. Bland remissinstanserna är det en allmän uppfattning att utredningen har underskattat detta behov. Det gäller också behovet av personal i större kommuner. För egen del finner jag det uppenbart att det uppstår betydligt större behov av personalökningar i kommunerna vid en kommunalisering, än den minskning av personalen på den regionala nivån som utredningen har förutsatt. Till personalbehovet vid en kommunalisering får också läggas krav på ytterligare arbetslokaler som utrymmen för förvaring av akter, register, m. m.

Enligt min mening har utredningen inte heller tillfredsställande löst frågorna om erfarenhetsåterföring från kommunerna till de regionala organen så att dessa kan fullgöra sin framtida uppgift som stödorgan för främst mindre kommuner med begränsat erfarenhetsunderlag. Många kommuner har strukit under den stora betydelse som länsbostadsnämnderna har i dag i detta hänseende.

Vad gäller omfattningen av det dubbelarbete som lär förekomma i dag dvs. det arbete som både förmedlingsorgan och länsbostadsnämnd lägger ner på granskning och bedömning av varje ärende, anser jag uppfattningarna härom överdrivna. Enligt uppgifter som har lämnats av bostadsstyrelsen utförs lånegranskning, dvs. främst beräkning av låneunderlag och pantvärde, beträffande mer än 200 kommuner enbart av länsbostadsnämnden. I dessa fall skulle en kommunalisering betyda väsentligt ökade arbetsuppgifter för kommunen. Jag finner därför inte att förekomsten av dubbelarbete i och för sig utgör ett särskilt starkt skäl för en kommunalisering. Jag vill dock stryka under nödvändigheten av att fortlöpande pröva möjligheterna att minska dubbelarbetet i de fall detta förekommer.

Frågan om en kommunalisering har samband med möjligheterna att särskilja lånebeslut och låneförvaltning. Utredningen har anfört att låneförvaltningen av rationella skäl inte lämpligen kan föras över till kommunerna. Det är en bedömning som jag delar. En kommunalisering medför således med nödvändighet att lånebeslut och låneförvaltning måste skötas av olika instanser. Förslaget att föra över låneförvaltningen till riksbanksorganisationen har mötts av en så gott som samstämmig kritik från remissinstanserna. Många remissinstanser anför vidare att det inte är rationellt att skilja beslutanderätten från låneförvaltningen.

För egen del anser jag – för övrigt i likhet med utredningen själv – att låneförvaltningen har skötts på ett tillfredsställande sätt inom den bostadspolitiska organisationen. Den nära samordningen mellan låne- och bidragsbeslut och beslut under förvaltningsskedet ger, förutom rent praktiska samordningsvinster, nödvändig erfarenhet av hur lånereglerna påverkar olika rutiner i förvaltningsskedet. Samordningen ger också en bred kontaktyta med låntagarna efter det att lånen har betalats ut. Ett åtskiljande kan komma att medföra ett omfattande remissförfarande eftersom bostadspolitiska bedömningar, som många remissinstanser har framhållit, inte sällan blir erforderliga under förvaltningsskedet. Jag vill också stryka under att ett överförande av låneförvaltningen till riksbanken förutsätter en omfattande uppbyggnad av en för bankens huvudsakliga uppgifter artfrämmande förvaltningsorganisation. Jag återkommer senare till möjligheterna att ytterligare ta till vara de rationaliseringsmöjligheter som finns inom nuvarande förvaltningsorganisation.

Mot bakgrund av vad jag har anfört är jag nu inte beredd att förorda en kommunalisering i den omfattning som byggadministrationsutredningen har föreslagit. Enligt min mening är det alltför osäkert om de merkostnader som en reform skulle medföra ger motsvarande vinster för den kommunala självstyrelsen och den enskilde medborgaren.

Det finns dock anledning att i fråga om bl. a. energisparstödet överväga en utflyttning av beslutanderätten till kommunerna. I prop. 1977/78:76 (s. 39) har chefen för bostadsdepartementet aviserat att hon senare kommer att lägga fram förslag angående överförande av beslut i fråga om energisparstödet till kommunerna.

Också i andra låne- och bidragsärenden kan det finnas anledning att ytterligare pröva möjligheterna till decentralisering av beslutanderätten till kommunerna. Jag avser att senare föreslå regeringen att uppdra åt bostadsstyrelsen att lämna underlag för överväganden om sådana möjligheter.

7.2.3 Kommunalt ekonomiskt ansvar för bostadsbyggandet

Utredningen har, närmast som en konsekvens av sitt förslag om kommunala låne- och bidragsbeslut, föreslagit ett ökat kommunalt ansvar för förlust på bostadslån. Utredningen anser att detta ansvar bör avse ett belopp som svarar mot 5 % av låneunderlaget. Ansvaret bör gälla för alla låntagarkategorier med undantag för ägare av småhus, för vilka ansvaret bör vara oförändrat dvs. 40 % av statslånet vid förlusttillfället. Utredningens förslag om ett ökat kommunalt ekonomiskt ansvar har således samband med utredningens förslag om en decentralisering av beslutanderätten. Mot bakgrund av vad jag tidigare anfört är jag inte beredd att förorda ett ökat kommunalt ekonomiskt ansvar för dessa lån.

Jag vill i detta sammanhang ta upp frågan om kommunernas ekonomiska ansvar för bostadslån till småhus som skall bebos av låntagaren samt deras ansvar för lån till kostnader för ändrad lägenhetssammansättning.

I prop. 1974:150, s. 415 anförde dåvarande chefen för bostadsdepartementet att reglerna för kreditriskbedömning vid *lån till småhus* borde anpassas till de ändrade planeringsförutsättningarna. Syftet borde vara att i möjlig mån lägga ansvaret för kreditriskbedömningen på kommunerna. Denna bedömning borde kommunen göra redan i samband med prövningen av bebyggelsens lämplighet. Samtidigt borde kommunens bedömning vara avgörande även för möjligheten att erhålla bostadslån, en ordning som emellertid då bedömdes kräva ett ökat kommunalt ansvar för förlust på statslånet.

I det föregående har jag avvisat förslaget om kommunalt ekonomiskt ansvar för lån till flerfamiljshus. Beträffande lån till småhus som skall bebos av låntagaren visar erfarenheterna från senare tid fall, där sökanden först beviljas byggnadslov, för att senare hindras att få statligt bostadslån genom att kommunen vägrar åta sig ekonomiskt ansvar för bostadslånet. Mot denna bakgrund finns det enligt min mening anledning pröva om den samordning som avsågs med 1974 års riksdagsbeslut (prop. 1974:150, CU 1974:36, rskr 1974:372) verkligen kommit till stånd. Detta kan bl. a. aktualisera en omprövning av kravet på kommunalt ekonomiskt ansvar för lån till småhus.

Kommunerna utnyttjar f. n. i vissa fall det kommunala ekonomiska ansvaret för att förhindra spekulation i småhus. Bostadsstyrelsen kommer inom kort att redovisa behovet av åtgärder för att förhindra sådan spekulation. Förslag till utformning av lämpliga medel med detta syfte kommer också att redovisas. I avvaktan på styrelsens förslag i ämnet och ställningstaganden med anledning härav, bör inga ändringar göras i nu gällande ordning för det kommunala

ansvaret. Frågan får övervägas i samband med beredningen av styrelsens förslag.

Efter medgivande av regeringen kan *bostadslån* utgå för *ombyggnad* som innebär *ändring av lägenhetssammansättningen* i hus som har uppförts eller byggts om med stöd av bostadslån, om kostnaderna för outhyrda lägenheter är betydande och kan förmodas bestå under lång tid, om ombyggnaden kan antas minska dessa kostnader och om kommunen går i borgen för lånet som för egen skuld.

I budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 har regeringen föreslagit vissa utvidgningar av bostadslångivningen i samband med ändrad lägenhetssammansättning. Förslaget innebär att bostadslån för ändrad lägenhetssammansättning skall kunna utgå även i bostadsområden som inte har några uthyrningsproblem. Förslaget förutsätter att kommunerna tar ett visst ekonomiskt ansvar för bostadslånet. Jag återkommer nu med förslag angående den närmare omfattningen av detta ansvar.

I de aktuella fallen förutsätts att kostnaderna ryms inom ett beräknat nybyggnadspantvärde. Kommunen bör i dessa fall åta sig ett ekonomiskt ansvar, som i princip motsvarar det som nu gäller för lån till småhus som skall bebos av låntagaren. Förslaget innebär att ansvaret, som gäller alla låntagarkategorier, utgör 40 % av statslånet vid förlusttillfället. Ansvaret gäller under hela lånetiden. Till skillnad från vad som gäller vid lån till småhus som skall bebos av låntagaren bör ansvaret även omfatta fördjupad lånedel.

Liksom hittills bör för bostadslån till sådana kostnader för lägenhetssammanläggning som inte ryms inom ett beräknat nybyggnadspantvärde gälla krav på kommunal borgen för hela lånet. Bostadslån i dessa fall utgår enbart i områden med speciella uthyrningsproblem.

7.2.4 Ökat kommunalt inflytande i låne- och bidragsärenden – minskad statlig detaljreglering

I samband med att konkurrensvillkoret infördes år 1975 gavs det kommunala inflytandet större tyngd i lånefrågorna än tidigare. Vid prövningen av de bestämmelser som knyter an till detta villkor har länsbostadsnämnden i princip att följa det kommunala yttrandet. Om förmedlingsorganet har avstyrkt ansökningen utgår lån endast om särskilda skäl föreligger. Om förmedlingsorganet däremot har tillstyrkt ansökningen får den avslås endast om det finns särskilda skäl att frångå förmedlingsorganets bedömning. Den omständigheten att kommunen i samband med tillämpningen av konkurrensvillkoret inte har getts ett oinskränkt inflytande torde delvis vara motiverat av rättssäkerhetsskäl. Bl. a. kan ett kommunalt yttrande inte överklagas genom förvaltningsbesvär.

Vidare har kommunerna vid tillämpningen av markvillkoret i praktiken

getts ett avgörande inflytande vid dispensbesluten, eftersom regeringen beträffande saneringsområden regelmässigt följer det kommunala yttrandet. Också i fråga om exploateringsområden är kommunernas möjligheter att hindra bostadslån så gott som oinskränkt, eftersom regeringens prövning av dispens från markvillkoret förutsätter att kommunen ansöker om dispens för låntagarens räkning.

När det gäller kommunernas bedömning i övrigt har bostadsstyrelsen i anvisningarna till bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) angett att länsbostadsnämnden, såvitt gäller låneförutsättningarna, inte är bunden av förmedlingsorganets yttrande. Om inte särskilda skäl finns däremot bör dock nämnden enligt dessa anvisningar godta yttrandet i de delar det avser en bedömning av förlustrisk vid förvaltningen enligt 15 § förordningen, dvs. om de hyror eller årsavgifter som behövs för att täcka de årliga kostnaderna för fastigheten beräknas bli så höga att påtaglig risk föreligger för förlust.

Enligt min mening bör länsbostadsnämnden i fortsättningen, i enlighet med vad som gäller beträffande tillämpningen av konkurrensvillkoret som regel följa det kommunala yttrandet. Undantag från detta bör komma i fråga endast i sådana fall där det finns särskilda skäl att frågå förmedlingsorganets bedömning. En bestämmelse härom bör tas in i de författningar som reglerar låne- och bidragsverksamheten. Lämplighetsprövningen bör således i första hand ankomma på kommunen. I vissa avseenden bör dock länsbostadsnämndernas bedömning ha företräde. Jag tänker bl. a. på tolkningsfrågor som gäller tillämpningsområdet för statliga stödformer. Det gäller också länsbostadsnämndernas uppgift att som statliga företrädare se till att statliga medel ges en så effektiv användning som möjligt. I det senare sammanhanget kommer produktionskostnadsprövningen i blickpunkten. Vid denna prövning kan nämndens bedömningar anses vara grundade på ett bättre erfarenhetsunderlag än kommunens, något som också motiverar ett visst företräde för nämndens bedömning. Avsteg från kommunens bedömning skall självfallet göras i de fall denna strider mot reglerna för lån- och bidragsgivningen.

De ändrade grunderna för lånemyndighetens prövning som jag har angett i det föregående stämmer i många avseenden överens med den ordning som f. n. tillämpas av många länsbostadsnämnder. En uttrycklig bestämmelse härom bör emellertid, tillsammans med en minskad statlig detaljstyrning leda till ett ökat kommunalt inflytande över låne- och bidragsbesluten.

En väsentlig förutsättning för ett ökat kommunalt inflytande är att utrymmet för lokala bedömningar inom regelsystemet görs så omfattande som möjligt. Frågan om *detaljeringsgraden i regelsystemet* har delvis sin bakgrund i strävandena att göra regelsystemet så rättvist som möjligt. Detaljeringsgraden härrör både från statsmakternas beslut och lånemyndighetens egna åtgärder.

Bostadsstyrelsen har nyligen tillsatt en förenklingsutredning för vilken regeringen har avdelat särskilda medel. Enligt vad jag har erfärut kommer denna utredning att vara av övergripande natur så till vida att den avser både regelsystemets omfattning i sig och nödvändigheten av olika styrinstrument inom regelsystemet. Utredningen skall även undersöka möjligheterna att undvika dubbelarbete mellan länsbostadsnämnderna och kommunerna. Bostadsbidragsbestämmelserna utreds av en särskild arbetsgrupp, som beräknas vara färdig under första halvåret 1978.

Det arbete som pågår inom bostadsstyrelsen syftar bl. a. till att utmönstra sådana detaljföreskrifter som styrelsen själv har utfärdat. Arbetet bör kunna leda fram till ett mera flexibelt låne- och bidragssystem sett från den kommunala självstyrelsens synpunkt. Jag förutsätter, och anser det mycket angeläget, att bostadsstyrelsen också lämnar förslag till förenklningar med samma syfte, i de fall de kräver statsmakternas beslut.

Vissa förenklningar bör kunna genomföras redan nu. Jag behandlar i det följande vissa regler som gäller den kommunala verksamheten i lånesammanhang.

Jag vill först ta upp vissa frågeställningar som rör *kraven på kommunal representation som villkor i vissa fall för lån till bostadsrättsföreningar*.

Bostadsrättsförening, som arbetar utan enskilt vinstintresse och under kommunal insyn och kontroll, har sedan lång tid haft högre övre lånegräns och större statliga lån än enskilda bostadsföretag och övriga bostadsrättsföreningar. Som förutsättning för detta gäller dessutom att av föreningens styrelse från föreningens bildande mer än halva antalet ledamöter är fristående i förhållande till byggintressent eller representerar bostadskooperativ riksorganisation eller förening som är ansluten till sådan organisation.

Enligt gällande regler utgår bostadslån till denna typ av bostadsrättsföreningar med 29 % av låneunderlaget bl. a. under förutsättning att kommunen utser minst en representant i bostadsrättsföreningens styrelse. Den kommunvalde styrelseledamoten skall ingå i styrelsen från föreningens bildande. Kommunen måste också utse minst en revisor i föreningen. För förening som tillhör bostadskooperativ riksorganisation har bostadsstyrelsen i sina anvisningar till bestämmelsen angivit att det är tillräckligt att kommunen är representerad i moderföreningens styrelse. Kraven gäller lånets hela löptid.

Olika frågor om den kommunala representationen i bostadsrättsföreningar har aktualiserats under senare år.

Bostadsstyrelsen har i anslagsframställningen för budgetåret 1978/79 föreslagit att tiden för kommunal representation i bostadsrättsförenings styrelse begränsas till 15 år från lånets utbetalning. Vidare har HSB Stockholm ek. för. i skrivelse till regeringen föreslagit att kravet på kommunal representation slopas helt för föreningar som är anslutna till HSB. Som ett alternativ till detta föreslår föreningen att kravet på representation från kommunen begränsas till att avse den kommun där moderför-

eningen har sitt säte även om föreningen omfattar anslutna föreningar i annan kommun. Fastighetsnämnderna i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner har i skrivelser hemställt att den kommunala insynen måtte få utövas genom den sedan länge tillämpade formen av s. k. kommunala rapportörer, dvs. kommunal insyn utan direkt representation i styrelsen.

Slutligen har fastighetsnämnden i Stockholm föreslagit att låneandelen skall vara 29 % även när den kommunala representanten utses efter föreningens bildande. Enligt nämnden är det svårt för kommunen att vara representerad i styrelsen från föreningens bildande, om denna bildas för att förvärva och bygga om ett hus. Föreningens planer måste nämligen ha fastare former innan kommunen går in i föreningen. Vidare kan vissa föreningar vara okunniga om villkoret om kommunal representant.

Som jag tidigare redogjort för har bostadsrättsföreningar med kommunvald styrelseledamot och revisor sedan länge en högre övre lånegräns än övriga bostadsrättsföreningar och enskilda låntagare. En kommunal insyn och kontroll är således motiverad bl. a. av statens intresse som kreditgivare.

Erfarenheterna visar emellertid att tiden för kommunal representation kan begränsas utan att man därmed eftersätter dessa intressen. I anslutning till bostadsstyrelsens förslag förordar jag därför att tiden för kommunal representation i bostadsrättsföreningar begränsas. Enligt min mening bör föreningen redan under de 10 första åren med kommunal tillsyn ha vunnit sådan kunskap och erfarenhet av förvaltning att en kommunal insyn inte längre är motiverad. Jag föreslår därför att den tid varunder kommunal representation i bostadsrättsföreningar skall finnas generellt begränsas till 10 år räknat från tidpunkten för utbetalning av statslånet. Ändringen bör avse även tidigare beviljade lån.

Enligt min mening är det dessutom angeläget att göra det enklare att överföra hyreshus till bostadsrättsform. Det är inte rimligt att alltid förutsätta en ingående kännedom om reglerna i bostadsfinansieringsförordningen redan i samband med att en bostadsrättsförening bildas. Även om den kommunala representanten tillkommer efter föreningens bildande men före ansökan om lån bör enligt min mening låneandelen vara 29 % i fråga om nybildade bostadsrättsföreningar.

Mot denna bakgrund avser jag att senare föreslå regeringen en ändring av bostadsfinansieringsförordningen med innebörd att bostadslån utgår med 29 % av låneunderlaget även för bostadsrättsföreningar i vilkas styrelser den kommunala representanten inte har ingått från föreningens bildande. Ändringen bör gälla föreningar som har förvärvat fastigheter efter den 1 november 1974 och som ansöker om lån inom fem år från förvärvet. Som ytterligare förutsättning bör gälla att lägenheterna vid tiden för förvärvet var upplåtna med hyresrätt samt att medlemmarna i den bildade föreningen inte var intressenter i fastigheten före förvärvet. Låneandelen 29 % bör gälla både vid ny- och ombyggnad.

I detta sammanhang vill jag framhålla att det är angeläget att kommunerna på ett tillfredsställande sätt informerar om hur bostadsrättsföreningar bildas och, i linje med bostadsförsörjningslagens syfte, skyndsamt utser representanter i bostadsrättsföreningar.

Enligt min mening är det angeläget att ytterligare underlätta såväl kommunernas uppgifter som bostadsrättsföreningarnas verksamhet i de fall då kommunal representation är aktuell. För bostadsrättsföreningar anslutna till moderförening i annan kommun bör det sålunda vara tillräckligt att den kommun vari moderföreningen har sitt säte utser styrelseledamot och revisor i moderföreningen under förutsättning att berörda kommuner ingår i ett gemensamt bostadsförsörjningsområde. Härmed avses enligt 4 § bostadsförsörjningslagen kommuner som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende. Systemet med kommunal rapportör har sedan länge använts i ett flertal kommuner och torde vara väl ägnat att tillgodose såväl statens som bostadsrätthavarnas intressen. Det bör därför godtas.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört avser jag att senare föreslå regeringen sådana förändringar i gällande bestämmelser som ger bostadsstyrelsen möjligheter att med beaktande av skäliga anspråk på en betryggande kontroll av bostadsrättsföreningar, tillgodose kraven på en praktisk och lämplig ordning för den kommunala kontrollen i enlighet med vad jag nu har förordat.

Jag vill också i detta sammanhang ta upp *tillämpningen av markvillkoret vid bostadsrättsförenings förvärv i vissa fall*. Det förekommer att en kommun upplåter eller överlåter mark till en byggintressent under förutsättning att denne senare skall överlåta marken till en bostadsrättsförening. I dessa fall utgör f. n. markvillkoret hinder för lån till bostadsrättsföreningen även om föreningen står under betryggande tillsyn av kommunen och är berättigad att få lån med 29 % av låneunderlaget. Enligt min mening bör den senare överlåtelsen inte omfattas av markvillkoret. Ändringen bör endast avse lån till sådana bostadsrättsföreningar som vid förvärvet står under betryggande tillsyn av kommunen, och i övrigt är berättigade till lån med 29 % av låneunderlaget. Jag vill i detta sammanhang erinra om att bostadsrättsföreningars förvärv från riksorganisation som den tillhör, från medlem av organisationen eller från förening inom organisationens ram enligt gällande bestämmelser är undantagna från markvillkoret.

I 60 § andra stycket bostadsfinansieringsförordningen föreskrivs *skylldighet för kommunen att fortlöpande besiktiga belånade fastigheter under lånetiden*. Bostadsstyrelsen har utfärdat närmare föreskrifter för denna kontroll som ytterst är motiverad av statens intresse som kreditgivare. Denna besiktningsskyldighet är med hänsyn till det stora antalet utestående lån mycket omfattande, om den skall utföras på ett ändamålsenligt sätt.

Mot denna bakgrund är det naturligt att aktualisera en begränsning av besiktningsskyldigheten för tiden efter lånets utbetalning. Härigenom frigörs resurser för en nödvändig förbättring av den kontroll- och besikt-

ningsverksamhet som bör ske under byggnadstiden och i anslutning till bostadslånets utbetalning. Jag har för avsikt att senare föreslå regeringen att ge bostadsstyrelsen i uppdrag att överväga möjligheterna att begränsa denna kontroll för utestående lån och att inkomma till regeringen med redogörelse och förslag i ämnet. Utgångspunkten bör därvid vara att den besiktning som motiveras av långivningen skall inskränkas till vad som krävs för att konstatera att de förutsättningar som förelåg vid utbetalningen av beviljade lån fortfarande föreligger.

Vad jag har sagt utesluter inte att statsmakterna kan finna det angeläget med besiktningar som har mera speciella syften. Jag tänker närmast på sådan besiktningssverksamhet som kan bli nödvändig för att uppfylla samhällets krav på undersökningar av bostadsbeståndet sett från energihushållningssynpunkt. Chefen för bostadsdepartementet har i prop. 1977/78:76 (s. 36 f) närmare utvecklat denna fråga.

7.2.5 Kommunernas ansvar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen

I bostadsförsörjningslagen har samhället angivit ramar för kommunernas verksamheter på bostadsområdet. I lagen regleras kommunens rätt att ställa medel till förfogande i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för att anskaffa eller ha en fullvärdig bostad, skyldigheterna att förmedla statliga lån och bidrag och i övrigt medverka vid lån- och bidragsgivningen, att insamla och förmedla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen, att upprätta bostadsbyggnadsprogram samt att i vissa fall ordna avgiftsfri bostadsförmedling.

Boendeutredningarna har föreslagit vissa ändringar i bostadsförsörjningslagen i syfte att *precisera det lagfästa kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen*. Enligt utredningarnas lagförslag skall kommunen ansvara för bostadsförsörjningen inom kommunen. Kommunen skall därvid verka för att dess invånare och de som avser att bosätta sig inom kommunen får tillgång till rymliga, väl utrustade och ändamålsenliga bostadslägenheter och en i övrigt god bostadsmiljö. Kommunen skall också verka för att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning inom kommunens bostadsområden. Förslagen tar således sikte på att uttryckligen framhålla kommunens lokala ansvar för bostadsförsörjningen, vilket i praktiken godtas av det överväldigande antalet kommuner sedan förhållandevis lång tid tillbaka.

Remissopinionen ger stöd för uppfattningen att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är tillräckligt klar utan att särskild lagreglering behövs. Därtill kommer att lagstiftningen, som t. ex. Svenska kommunförbundet påpekar, skulle innehålla sådana begrepp som svårigen kan ges en objektiv tolkning även om de uttrycker viktiga allmänna bostadspolitiska målsättningar. Jag kan ansluta mig till denna remissopinion. Mål av

det allmänna slag som utredningarna har angett bör, även om de är allmänt omfattade, i allmänhet inte föranleda lagstiftning.

Även om jag således inte kan biträda utredningarnas förslag om lagstiftning, anser jag att de av utredningarna formulerade målen, inte minst när det gäller betydelsen av en god boendemiljö och nödvändigheten att skapa en allsidig hushållssammansättning i bostadsområden, är viktiga utgångspunkter för bostadspolitiken. Sättet att nå dessa mål måste i hög grad bli beroende av lokala förutsättningar. En statlig styrning utifrån allmänna samhällseliga mål bör därför i stället inriktas på en allmänt rådgivande, informerande och stödjande verksamhet som ger stort utrymme för anpassning till lokala förhållanden. Jag återkommer till dessa frågor i samband med att jag behandlar bostadsmyndigheternas framtida uppgifter.

Boendeutredningarna har vidare föreslagit att *kommunernas möjligheter till ekonomiska insatser för att främja den enskildes bostadsförhållanden med stöd av bostadsförsörjningslagen* klarläggs. Utredningarna anser att klarläggandet närmast avser att ge kommunerna ett alternativ till den skyldighet som de enligt lagen (1956:2) om socialhjälp har att i vissa fall hjälpa personer i behov av ekonomiskt stöd. Jag anser emellertid att denna möjlighet redan föreligger med den utformning som bostadsförsörjningslagen har.

Jag vill i detta sammanhang ta upp frågan om *kommunernas möjlighet att utge förskott på medel som behövs i anslutning till förvaltning av sådan fastighet som är ställd under tvångsförvaltning* enligt bestämmelserna i bostadsförvaltningslagen (1977:792).

För fastighet som är ställd under tvångsförvaltning kan i vissa fall uppkomma ett akut behov av medel som ställs till förvaltarens förfogande exempelvis för inköp av olja eller nödortftig reparation av elsystem. Dessa problem har ingående behandlats i prop. 1976/77:151 (s. 67 f). I denna proposition behandlades också frågan om kommunernas skyldighet att utge förskott i sådana fall. Regeringen delade därvid bostadsförvaltningsutredningens (Ju 1974:12) uppfattning att det är en kommunal uppgift att svara för eventuell förskottsgivning. Några uttryckliga bestämmelser om kommunernas skyldigheter i dessa fall föreslogs emellertid inte.

Vid riksdagsbehandlingen av denna fråga anfördes bl. a. (CU 1977/78:1, s. 2) att det är angeläget att ge regler för snabb förskottering av vissa medel för särskilt förvaltd fastighets drift. Utskottet förutsatte samtidigt att förslag i ämnet skulle läggas fram så snart som möjligt.

Enligt min mening är det angeläget att kommunerna har befogenheter att genom ekonomiska insatser lösa sådana akuta problem som kan uppstå i samband med att en fastighet ställs under tvångsförvaltning. Gällande lagstiftning torde emellertid inte ge utrymme för sådana insatser. Jag föreslår därför att bostadsförsörjningslagen kompletteras med en bestämmelse som möjliggör för kommun att förskottera medel som ofördröjligen behövs till fastighetsskötsel i sådana fall där fastigheten är ställd under

tvångsförvaltning enligt bestämmelserna i bostadsförvaltningslagen.

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

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

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

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

Boendeutredningarna har också föreslagit vissa förändringar av programmens innehåll. Förutom det enligt min mening självklara att programmet måste bygga på nödvändig kunskap om hushållens boendeförhållanden, kräver målet om en allsidig hushållssammansättning enligt utredningarna att programmen skall kunna belysa bostadsförhållandena i *olika bostadsområden*. En sådan belysning kan vara en nödvändig förutsättning för ett åtgärdsprogram som syftar till att komma till rätta med segregationsproblem och sociala missförhållanden i ett visst område. Det bör vara en uppgift för bostadsstyrelsen att i sin metodutveckling beakta detta önskemål. Jag vill emellertid stryka under att bostadsstyrelsen i sina råd och anvisningar för

programmen måste beakta kommunernas varierande förutsättningar för programverksamheten.

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

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

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

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

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

Boendeutredningarna har också föreslagit att *bostadsförsörjningsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige*. Syftet härmed är att förankra

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

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

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

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

Även vad utredningarna anfört om inventeringarnas allmänna syften och innehåll kan jag i stort sett ansluta mig till. Jag vill särskilt peka på inventeringarnas betydelse som ett gemensamt planeringsunderlag för olika kommunala förvaltningar och bostadsföretag och som en kanal för att fånga upp de boendes egen uppfattning om hur ett bostadsområde bör utformas. Härigenom kan bl. a. sociala hänsyn och de boendes intressen beaktas på ett bättre sätt i den kommunala planeringen.

Som Svenska kommunförbundet har anfört måste emellertid bostadssociala inventeringar ses som en naturlig del i beslutsunderlaget för den

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

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

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

Boendeutredningarna har också föreslagit att kommunerna skall åläggas en lagfäst *informationsskyldighet* på bostadsförsörjningsområdet. Till skillnad från vad som nu formellt krävs skall informationsskyldigheten fullgöras aktivt dvs. information skall ges oavsett om någon påkallar sådan eller inte. Skyldigheten skall avse information om möjligheterna att få lägenhet, lägenheternas belägenhet, storlek, utrustning och pris samt övriga förhållanden av betydelse. Även byggadministrationsutredningen har betonat kommunernas ansvar för information och service till allmänhet och byggare. Denna utredning konstaterar samtidigt att kommunerna i praktiken redan nu lägger ner ett omfattande arbete på detta område.

Enligt min mening är det av stort värde att enskilda får en så långt möjligt likvärdig information i bostadsfrågor oavsett i vilken kommun de är bosatta. Det är dessutom av grundläggande betydelse att den enskilde får en allsidig och saklig information om sådana förhållanden som är av betydelse för hans boendeförhållanden.

I bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas framtida uppgifter bör, som jag senare återkommer till, ingå bl. a. att producera och sprida underlag för information i bostadsfrågor. Detta kan kommunerna sedan anpassa till de lokala förhållandena. Jag tänker t. ex. på information till småhusköpare och enhetlig dokumentation av bostadslägenheter. Med utgångspunkt i erfarenheterna av kommunernas alltmer ökade insatser på informationsområdet och mina förslag om ökade insatser från bl. a. den statliga bostadspolitiska organisationen bör det allmänt omfattade intresset för information i bostadsfrågor kunna tillgodoses utan formell ändring av

det informationsansvar som kommunerna redan nu har. Härigenom möjliggörs också en anpassning till kommunernas varierande förutsättningar. Några föreskrifter bör alltså inte utfärdas.

7.3 Den statliga bostadspolitiska organisationen

7.3.1 Ställningstaganden till byggadministrationsutredningens förslag beträffande den statliga organisationen

Av min tidigare redogörelse framgår att jag anser att *länsbostadsnämnderna* bör finnas kvar som *fristående länsorgan*. En grundläggande utgångspunkt för mitt ställningstagande är att låne- och bidragsbesluten med hänsyn till bl. a. remissopinionen nu inte bör läggas ut på kommunerna och att låneförvaltningen inte bör föras över till riksbankens avdelningskontor. Som jag har anmält tidigare har dock chefen för bostadsdepartementet aviserat att hon senare kommer att lägga fram förslag angående överförande av beslut i fråga om energisparstödet till kommunerna. Jag kommer vidare att föreslå en betydande överflyttning av låne- och bidragsbeslut från central till regional nivå vilket förstärker motiven för en fristående regional sektorsorganisation inom bostadspolitiken.

Jag vill emellertid i detta sammanhang ta upp två frågor som berör länsbostadsnämnderna. Den ena gäller behovet av en översyn av låneförvaltningen. Den andra avser behovet av en bättre samordning mellan länsstyrelse och länsbostadsnämnd i frågor som berör plangenomförandets ekonomi.

Bostadsstyrelsen har f. n. över 700 000 utestående räntebärande lån. De två senaste budgetåren har ca 80 000 nya lån betalats ut varje år. Även om åtskilliga lån slutbetalas varje år, finns det anledning att förutse en fortsatt stark tillväxt i lånestocken.

På central nivå har ca 20 personer arbetsuppgifter som knyter an till låneförvaltningen. Enligt de uppgifter som byggadministrationsutredningen har inhämtat från bostadsstyrelsen är ca 2/3 av länsbostadsnämndernas personal sysselsatta med denna förvaltning och andra administrativa uppgifter. Det innebär att en mycket stor del av den bostadspolitiska organisationen är bunden till uppgifter som i huvudsak gäller administration av beviljade lån. Många bedömningar i förvaltningsskedet kan dock, som jag tidigare har framhållit, inrymma moment av bostadspolitisk natur samtidigt som förvaltningen är en källa för erfarenhetsåterföring.

I anslutning till sin redogörelse för rationaliseringsverksamheten har bostadsstyrelsen i anslagsframställningen för budgetåret 1978/79 redogjort för vissa överväganden som syftar till att rationalisera och förenkla arbetet med utbetalning och förvaltning av lån. Den översyn av låne- och bidragsformerna såvitt gäller bestämmelser, föreskrifter, blanketter och rutiner som redan har påbörjats inom styrelsen har också till syfte att ge underlag för förslag till ändringar och åtgärder som kan leda till förenklingar även inom låneförvaltningen.

Med de förutsättningar som jag har angett i det föregående kommer utbetalningar, pantvård, avisering av lån m. m. med nuvarande administrativa utformning att kräva en växande mängd personal i framtiden. Enligt min mening kan detta inte accepteras mot bakgrund av de begränsade resurser som kan ställas till förfogande för den bostadspolitiska organisationen. För att uppnå väsentliga bostadspolitiska mål måste dessa resurser användas för primära bostadspolitiska uppgifter av den art som jag senare återkommer till. En långt driven rationaliseringsverksamhet inom låneförvaltningen är därför nödvändig.

Statens intresse som kreditgivare har motiverat ett omfattande system av regler om säkerheten för utlämnade lån. Bostadsstyrelsen har i sin tur kompletterat dessa regler med instruktioner beträffande granskning före utbetalning och för åtgärder till säkerställande av statens fordran under förvaltningsskedet. Detta regelsystem ger upphov till en mängd arbetsuppgifter hos länsbostadsnämnder och förmedlingsorgan. Jag vill samtidigt framhålla att arbetet utförts på ett sådant sätt att förlusterna för statsverket har varit mycket begränsade.

En förutsättningslös översyn av detta regelsystem är nödvändig. Utgångspunkten måste därvid vara att bostadsstyrelsen prövar frågan utifrån en skälighetsavvägning mellan statens berättigade säkerhetsintresse och behovet av personal för verksamheten. En sådan översyn bör kunna leda fram till ett förenklat granskningsförfarande. Översynen bör också omfatta möjligheterna till ökad samordning med de enskilda kreditinstituten. Jag förutsätter därför att styrelsen i den nu pågående översynen prövar möjligheterna till förenklingar även från de utgångspunkter jag nu angivit.

Låneförvaltningen är av sådan art att en användning av ADB i samband med utbetalningar och aviseringar vanligtvis är möjlig. F. n. används också ADB som regel i detta sammanhang. Det bör dock övervägas i vad mån ytterligare rutiner i samband med låneansökningar, lånebeslut, statistikproduktion m. m. kan infogas i detta system. Mot denna bakgrund har regeringen efter förslag av bostadsstyrelsen redan ställt medel till styrelsens förfogande för en s. k. förstudie angående ett utvidgat databehandlingssystem för bostadsstyrelsen.

Byggadministrationsutredningens förslag att inordna länsbostadsnämndernas bostadspolitiska uppgifter i länsstyrelsen får ses mot bakgrund av bl. a. direktivens riktlinjer om prövning av den framtida bostadspolitiska organisationen på grundval av arten och omfattningen av de arbetsuppgifter som bör utföras av myndighet på länsplanet. En annan utgångspunkt för utredningen har varit behovet av *ökad samordning på den regionala nivån* i frågor som rör bostadspolitik samt plan- och byggnadsväsende.

Samordningsansvaret för den regionala samhällsplaneringen ligger f. n. på länsstyrelserna. En översyn av det regionala ansvaret för samhällsplaneringen pågår inom ramen för länsdemokratikommittén (Kn 1976:04). I samband med 1971 års länsförvaltningsreform överfördes vissa planeringsuppgifter från länsbostadsnämnderna till länsstyrelserna som då fick rätten

att besluta om fördelningen av nybyggnadsramar för bostadslångivningen på kommuner inom länet. Genom den koppling som i praktiken sålunda föreligger mellan beredning av rambesluten och bedömningen av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen har samordning i dessa planeringsfrågor kommit till stånd. Mina överväganden i det följande beträffande ett framtida ramsystem, som avser att möjliggöra en samlad bedömning av ramar för ny- och ombyggnad samt ramar för tillstånd i fråga om det inte statligt belånade byggandet, kommer att ytterligare möjliggöra samordning av planeringsuppgifter på den regionala nivån.

Utredningen har i övrigt pekat på flera beröringspunkter mellan länsbostadsnämndernas uppgifter och de uppgifter som ankommer på länsstyrelsernas planeringsavdelningar. För egen del vill jag framhålla behovet av samråd mellan länsbostadsnämnden och planeringsavdelningen i sådana frågor som berör plangenomförandets ekonomi, dvs. frågor om kostnader för genomförandet och de lånemöjligheter som föreligger inom bostadslångivningen. Enligt min mening är behovet av samordning i dessa frågor emellertid inte större än att det bör kunna tillgodoses genom ett samarbete mellan de båda länsorganen. Som många remissinstanser har framhållit bör därför detta samarbete utvecklas inom ramen för nuvarande organisatoriska former.

Jag övergår nu till att behandla *byggadministrationsutredningens förslag att lägga samman bostadsstyrelsen och statens planverk* till ett centralt verk. I denna fråga har jag samrått med chefen för bostadsdepartementet eftersom frågan berör både hennes och mitt ansvarsområde.

En utgångspunkt för övervägandena i denna fråga är att en allmän restriktivitet bör gälla i fråga om att tillskapa stora enheter inom samhället. Även om en sammanläggning av bostadsstyrelsen och statens planverk inte medför att verket blir ett påfallande stort verk, bör riskerna med en alltför stor koncentration av samhällsuppgifter uppmärksammas.

Det finns också anledning att observera att den integration av verkens arbetsuppgifter som utredningen har föreslagit inte kan anses som särskilt långtgående. Detta har också framhållits av flera remissinstanser. När det gäller integration mellan verkens nuvarande funktioner innebär förslaget sålunda i huvudsak en sammanföring av den personal inom bostadsstyrelsens tekniska byrå som arbetar med kvalitetskrav för bostäder med dem som arbetar med krav på byggnadsutformning och närmiljö inom planverket. Vidare har utredningen förordat en integration mellan vissa markpolitiska funktioner inom bostadsstyrelsens tomtsektion och vissa funktioner inom planverkets nuvarande stadsbyrå. I övrigt avses samordningen ske genom gemensamma lednings-, informations- och sekretariatsfunktioner och genom tillfälliga projektgrupper. Det faktum att en förbättrad samordning har ansetts kunna vinnas med bibehållande i väsentlig grad av de båda verkens struktur under gemensam ledning stöder uppfattningen att denna samordning kan uppnås utan tillskapande av ett nytt, större verk.

En samordning av kvalitetskrav som bostadslånevillkor (God Bostads) och kvalitetskrav enligt byggnadsstadgan 1959:612 (BS) har genomförts fr. o. m. den 1 juli 1976. I praktiken innebär detta att ansvaret för att kraven är förenliga med allmänna bostadspolitiska mål ytterst vilar på regeringen. Ansvaret för att lägga fram förslag i ämnet åvilar statens planverk. Om de båda verken inte läggs samman kvarstår behovet av samordning mellan byggnadsnormer och de regler som gäller för beräkning av bl. a. låneunderlag och pantvärde. En grundläggande utgångspunkt är således att de egen-skaps- och funktionskrav som läggs fast i SBN också skall ligga till grund för den utgångsstandard som används vid beräkningen av låneunderlag och pantvärde. Enligt min mening bör emellertid erforderlig samordning kunna komma till stånd inom ramen för ett samarbete mellan de båda verken.

Med dessa utgångspunkter bör utredningens förslag om en sammanläggning av de båda verken inte genomföras. Däremot bör en bättre och nödvändig samordning mellan de båda verken övervägas.

Inom såväl bostadsstyrelsen som planverket pågår en översyn av verkens organisation. I sin anslagsframställning för budgetåret 1978/79 aktualiserade planverket vissa organisatoriska ändringar med anledning av pågående översyn. Planverkets förslag innebär att nuvarande byggnadsbyrå uppdelas i fyra enheter, en konstruktionsenhet, en installationsenhet, en miljöenhet och en typgodkännandeenhet. Som motiv för denna förändring anför planverket verksamhetens bredd och stora omfattning. Vidare tillskapas en särskild enhet för kommunal planering mot bakgrund av behovet av samlade anvisningar för kommunal översiktlig planering. Denna enhet sammanförs med de tre befintliga byråerna på planväsendets område till en huvudenhet för planfrågor. Motsvarande samordning sker inom byggnadsväsendets område genom att enheterna sammanförs till en huvudenhet för byggnadsfrågor.

I budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 togs inte någon ställning till dessa förslag. Chefen för bostadsdepartementet anförde, som ledning för en fortsatt översyn, att det är angeläget att organisationen anpassas till nuvarande omfattning och inriktning av verksamheten. Samtidigt anförde hon att särskilda medel med hänsyn till nu föreliggande ekonomiska situation inte kunde tillföras planverket för den föreslagna omorganisationen.

Det ankommer således i första hand på verken själva att fortsätta sina överväganden om anpassning av den interna organisationen till angivna förutsättningar i sammanläggningsfrågan. Vissa riktlinjer för den fortsatta översynen bör dock anges. I det följande kommer jag att föreslå närmare riktlinjer för hur arbetet inom bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna bör bedrivas. Jag kommer också att ange att en översyn av verksamheten med utgångspunkt i vad som föreslås i denna proposition skall ske på grundval av att verksamheten skall bedrivas utan resurstillskott.

Efter samråd med chefen för bostadsdepartementet och till ledning för

den fortsatta översynen inom statens planverk vill jag anmäla att samma förutsättning gäller för den anpassning av planverkets organisation till nuvarande omfattning och inriktning av verksamheten, som hon finner angelägen.

Jag har tidigare redogjort för planverkets förslag i anslagsframställningen för budgetåret 1978/79 om en omorganisation av verket. En utförlig redogörelse för förslaget har lämnats i budgetpropositionen för budgetåret 1978/79.

Efter samråd med chefen för bostadsdepartementet förordar jag att detta ramförslag med vissa förändringar läggs till grund för en omorganisation av verket. Förslaget att inrätta en särskild kommunbyrå bör emellertid nu inte biträdas. Omfattningen av omorganisationen måste också ses mot bakgrund av att denna skall kunna genomföras utan medelstillskott.

Chefen för bostadsdepartementet kommer senare att föreslå regeringen en ändring av betong- och stålbyggnadskommittéernas ställning i enlighet med byggadministrationsutredningens förslag. Förslaget kommer att innebära att ansvaret för att utarbeta normer för betong- och stålbyggnadskonstruktioner övertas av planverket och att kommittéerna i fortsättningen får ställning som samarbetskommittéer i anslutning till planverkets tekniska råd.

Vad slutligen gäller *gränsdragningsfrågor mellan de båda verken* bör verkens uppgifter preciseras på ett sätt som bör godkännas av riksdagen.

Bostadsstyrelsens uppgift bör vara att som central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar ha ett övergripande ansvar som avser hela bostadssektorn. Härei ingår bl. a. att bevaka kvalitetsfrågor rörande lägenheter och boendemiljön i övrigt, att följa och främja kommunal planering av bostadsförsörjningen, att bevaka bostadssociala frågor och att främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet.

Planverket har enligt 7 § byggnadslagen (1947:385) att som central förvaltningsmyndighet utöva den allmänna uppsikten över planläggning och byggnadsväsendet inom riket. Detta inkluderar även bostadsbyggandet. Enligt 76 § BS skall planverket meddela närmare föreskrifter bl. a. rörande konstruktioner och utförande i övrigt av byggnader och andra anordningar, om vilka bestämmelser är givna i stadgan. Föreskrift som rör även annan myndighets verksamhet meddelar planverket efter samråd med denna myndighet. Verkets ansvar och uppgifter kan utifrån en helhetssyn vad gäller processen planering, byggande, förvaltning och erfarenhetsåterföring anges på följande sätt.

Planverket skall som underlag för utveckling av föreskrifter i lämpliga former tillgodogöra sig kunskaper om sociala, ekonomiska och tekniska förhållanden kring den aktuella verksamheten. Vidare skall verket följa efterlevnaden på fältet samt insamla och bearbeta de erfarenheter som vunnits lokalt, regionalt och centralt av utfärdade föreskrifter som underlag för nya eller reviderade regler.

7.3.2 Decentralisering inom den statliga organisationen

I samband med behandlingen av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har jag lagt fram förslag, som syftar till en lokal förankring av besluten i låne- och bidragsfrågor. Samma syften kan läggas till grund för en decentralisering av beslutsfattandet inom den statliga organisationen. Jag vill samtidigt framhålla att överväganden om decentralisering måste ske under hänsynstagande till bl. a. de rättssäkerhetskrav som måste ställas på allt offentligt beslutsfattande.

Det ankommer på regeringen att besluta om handläggnings- och beslutsordning i olika låne- och bidragsärenden inom den statliga bostadspolitiska organisationen. För riksdagens kännedom vill jag dock i detta sammanhang redovisa hur jag ser på möjligheterna till en längre gående decentralisering än den som gäller nu och närmare redogöra för hur beslutsordningen enligt min mening i fortsättningen bör se ut. Jag vill också tillägga att jag senare avser att föreslå regeringen att beslutsordningen utformas i huvudsak på det sätt som jag här redovisar.

Genom ett decentraliserat beslutsfattande bör effektiviteten öka inom organisationen och servicen till allmänheten förbättras. Effektivitetsvinster kan uppnås genom att regionala eller centrala myndigheter själva fattar beslut i stället för att endast delta i beredningen av ärenden. Den sammanlagda beredningstiden kan bli längre om lägre myndigheter bereder ärenden för beslut i högre instans, där det också krävs berednings- och handläggningstid. Dessutom känner regionala myndigheter ofta bättre till bakomliggande förhållanden i enskilda ärenden än centrala myndigheter. Medborgarna har också lättare att få kontakt med dem som fattar besluten om beslutsfattandet decentraliseras. En samordnad bedömning av olika låne- och bidragsfrågor på den regionala nivån är också som regel att föredra framför en ordning där bedömningar i samma ärende ankommer på såväl den regionala som den centrala nivån. Detta liksom behovet av samordning med övriga samhällsuppgifter på den regionala nivån talar också i många fall för en decentralisering.

I det följande tar jag upp byggadministrationsutredningens förslag till decentralisering inom den statliga organisationen. Jag behandlar också vissa ytterligare decentraliseringsförslag som bostadsstyrelsen har lämnat i sitt remissyttrande och i anslagsframställningen för budgetåret 1978/79.

Frågor om räntefrihet, framflyttning av amorteringstid och eftergift beträffande hyresförlustlån enligt bestämmelserna i förordningen (1976:260) om hyresförlustlån prövas sedan den 1 juli 1976 av bostadsstyrelsen. I årets budgetproposition (prop. 1977/78:100 bil. 16 s. 36 f) har jag föreslagit vissa ändringar i grunderna för eftergift vilka syftar till att anpassa eftergiftsreglerna till kommunernas ekonomiska förhållanden. Dessa grunder är klart preciserade och är inte avsedda att ge utrymme för en skönsmässig bedömning.

Mot bakgrund av den fasthet som numera präglar reglerna om hyresför-

lustlångivningen och då en decentralisering inte heller i övrigt medför några svårigheter bör beslutanderätten, i den mån den f. n. ankommer på bostadsstyrelsen, flyttas över på länsbostadsnämnderna. Detsamma bör gälla prövning av eftergift enligt generella bestämmelser som föreslås i budgetpropositionen.

Medgivande om undantag från huvudreglerna enligt bestämmelserna i 13 § förordningen bör dock, liksom frågor om ändringar i villkoren för inlösen enligt förslag i budgetpropositionen, ankomma på regeringen.

Enligt 4 § förordningen kan regeringen under vissa förutsättningar medge att hyresförlustlån får beviljas preliminärt och utgöra *förskott på hyresförlustlån* som senare beviljas. Bostadsstyrelsen har föreslagit att beslutanderätten i dessa ärenden flyttas över till länsbostadsnämnderna. Jag biträder styrelsens förslag med hänsyn till önskemålet om en så långt möjligt sammanhållen prövning av lånefrågorna.

Beslut om *ersättning till kommun för förvaltningsförlust i allmännyttigt bostadsföretag enligt 33 § bostadslånekungörelsen (1962:537) eller motsvarande äldre bestämmelser* ankommer f. n. på bostadsstyrelsen. Tillämpningen av dessa bestämmelser har nära samband med prövningen av förutsättningarna för hyresförlustlån och eftergift av dessa. Jag biträder mot denna bakgrund byggadministrationsutredningens förslag att beslutanderätten i dessa ärenden flyttas från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna.

Den 1 juli 1975 infördes särskilda *bidrag till förbättring av boendemiljön*. Bidragsverksamheten regleras i förordningen (1975:129) om bidrag av statsmedel till förbättring av boendemiljöer. Beslut om sådana bidrag har hittills meddelats av en särskild boendemiljödelegation inom bostadsstyrelsen som enligt instruktionen för styrelsen handlägger sådana ärenden i styrelsens ställe. Byggadministrationsutredningens förslag innefattar inte en decentralisering av dessa beslut. Det har föranlett erinringar från åtskilliga remissinstanser, bl. a. Svenska kommunförbundet, som anser att besluten bör decentraliseras eftersom de i hög grad berör lokala förhållanden. Bostadsstyrelsen har i sin anslagsframställning föreslagit att beslutanderätten läggs på länsbostadsnämnderna den 1 januari 1979.

För egen del anser jag att en central handläggning av statens ekonomiska stöd till bostadsförsörjningen kan – när det gäller nya stödformer – vara motiverad under ett initialskede när man behöver samla kunskaper och erfarenheter för att kunna ge närmare riktlinjer för handläggningen och för en central metodutvecklings- och rådgivningsverksamhet. Jag anser att tillräckliga erfarenheter numera bör ha vunnits för att länsbostadsnämnderna skall kunna besluta om bidrag till förbättring av boendemiljön.

Jag vill också stryka under att denna stödform förutsätter en nära anknytning till lokala förhållanden och möjligheter att ta till vara de boendes intressen. Starka skäl talar således för att beslutanderätten bör överföras till länsbostadsnämnderna. Jag återkommer senare till tidpunkten för det-

ta. Det finns dock anledning att erinra om att de prioriteringsregler som föreskrivs i 2 § förordningen måste beaktas vid ett decentraliserat beslutsfattande. Även bostadsstyrelsen måste vid överväganden om ramfördelning mellan länsbostadsnämnderna, beakta detta krav.

Bostadslån för ombyggnad kan sedan den 1 juli 1977 utgå i kombination med bidrag till miljöförbättringar. Beslut om sådant lån meddelas av länsbostadsnämnderna. Genom en decentralisering av beslutanderätten till länsbostadsnämnderna beträffande bidragsgivningen möjliggörs en värdefull samordning på den regionala nivån mellan dessa bidrag och ombyggnadslångivningen.

I detta sammanhang vill jag också erinra om de ändrade förutsättningar för hyresgästinflytande vid bidragsgivningen som följer vid bifall till förslagen i det till lagrådet denna dag remitterade förslaget till Hyresförhandlingslag. Samråd i fråga om planering av sådana åtgärder bör således vid bifall till förslaget i fortsättningen ske med den hyresgästorganisation som har förhandlingsordning för hus som omfattas av åtgärderna. Saknas förhandlingsordning skall samråd liksom hittills ske med hyresgästförening som är ansluten till riksorganisation och inom vars verksamhetsområde åtgärderna skall vidtas.

Markvillkoret, som tillämpas sedan år 1975, innebär att bostadslån som regel kan utgå endast om kommunen, landstingskommun eller helägt kommunalt aktiebolag, vars verksamhet uteslutande består i att förvärva eller förvalta mark, har till lånesökanden överlåtit marken, upplåtit den med tomträtt eller överlåtit tomträtt till marken (6 § bostadsfinansieringsförordningen). Undantag från detta villkor gäller bl. a. i de fall lånesökanden ägde marken eller innehade den med tomträtt den 1 november 1974. Lån till småhus som skall bebos av låntagaren är också i många fall undantagna från markvillkoret.

Regeringen kan i vissa fall medge dispens från markvillkoret. Regeringens praxis i dispensärenden innebär beträffande saneringsområden att dispens undantagslöst medges om kommunen har ansökt om eller tillstyrkt undantag från markvillkoret. Mot bakgrund av de erfarenheter som numera finns från tillämpningen i dessa fall, bör dispensgivningen flyttas över på länsbostadsnämnderna. Dispensprövningen bör ske med utgångspunkt i hittillsvarande praxis, dvs. att kommunens mening bör vara avgörande vid prövningen. Jag vill i sammanhanget stryka under behovet av att ett av de grundläggande syftena med markvillkoret, nämligen att skapa förutsättningar för konkurrens i byggandet, beaktas vid kommunernas bedömning i anslutning till yttranden över dispensansökningar.

I fråga om exploateringsområden får regeringen medge dispens endast efter ansökan av kommunen och om starka skäl föreligger. Framställningar om dispens från markvillkoret i sådana områden har varit relativt fåtaliga. Därtill kommer att prövningen förutsätts vara starkt restriktiv. Mot denna bakgrund bör dessa ärenden hållas samman på den centrala

nivån till dess att det finns tillräckligt erfarenhetsunderlag. En särskild prövning av regeringen är emellertid inte längre nödvändig. Dispens från markvillkor i exploateringsområden bör därför i fortsättningen kunna medges av bostadsstyrelsen.

Jag har tidigare (avsnitt 7.2.3) behandlat frågor som rör *lån till ändrad lägenhetssammansättning*. Av denna redogörelse framgår bl. a. att länsbostadsnämnderna i dessa fall får besluta om bostadslån endast efter medgivande av regeringen. Med hänsyn till det nära samband som råder mellan denna långivning, övrig ombyggnadslångivning och stödet till miljöförbättrande åtgärder anser jag att alla beslut om bostadslån till ändrad lägenhetssammansättning bör fattas av länsbostadsnämnderna som första instans.

Som villkor för bostadslån gäller bl. a. att sökanden skall ställa *godtagbar säkerhet* för lånet. Med sådan säkerhet avses enligt bestämmelserna i 18 § första och andra styckena bostadsfinansieringsförordningen panträtt i fastigheten eller tomträtten om inte låntagaren är kommun, samfällighetsförening eller allmännyttigt bostadsföretag för vars bostadslån kommun har gått i borgen som för egen skuld. Enligt bestämmelserna i fjärde stycket kan regeringen i vissa fall medge undantag från huvudreglerna.

Medgivande av regeringen krävs inte i de fall kommunen har ställt borgen för vissa mindre ombyggnader eller om lånet avser hus ovan odlingsgränsen och huset skall användas som fast bostad åt same eller annan person som med hänsyn till sina levnadsförhållanden kan jämföras med same.

I bostadsstyrelsens yttrande över byggadministrationsutredningens förslag och i anslagsframställningen för budgetåret 1977/78 har styrelsen föreslagit att rätten att medge undantag från huvudreglerna flyttas från regeringen till länsbostadsnämnderna.

Den aktuella undantagsbestämmelsen grundar sig på beslut av 1960 års riksdag. Mot bakgrund av en skrivelse från länsbostadsnämnden i Väster-norrlands län förordade dåvarande socialministern (prop. 1960:1 bil. 27 s. 12) att Kungl. Maj:t skulle bemyndigas att efter omständigheterna i varje särskilt fall medge att egnahemslån beviljades mot annan säkerhet än inteckningssäkerhet. Departementschefen framhöll samtidigt att bemyndigandet borde utnyttjas sparsamt och endast i de fall starka sociala skäl kunde åberopas. Riksdagen lämnade sedermera (SU 1960:50, rskr 1960:159) ett bemyndigande med föreslaget innehåll. Bestämmelsen har tillämpats endast i ett fåtal ärenden.

Grunderna för prövning av undantag från kravet på godtagbar säkerhet knyter an till länssökandens personliga förhållanden. En sådan bedömning bör naturligen ankomma på lokala och regionala myndigheter. Länsbostadsnämnderna bör därför i fortsättningen bemyndigas medge undantag från huvudregeln om godtagbar säkerhet. Därvid har jag utgått från att bestämmelsen kommer att vara tillämplig endast beträffande småhus och

att prövningen även i fortsättningen skall vara restriktiv. Med utgångspunkt i hittillsvarande praxis bör kommunal borgen för hela lånet vara enda möjliga alternativ.

F. n. ankommer det på regeringen att besluta i fråga om *förhöjt låneunderlag för kulturhistoriskt värdefulla byggnader* enligt regeringens särskilda föreskrifter till 24 § bostadsfinansieringsförordningen och *tilläggslån enligt kungörelsen (1974:255) om tilläggslån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*.

Möjligheten att medge förhöjt låneunderlag infördes i början av 1960-talet. Beslutanderätten i dessa ärenden har sedan dess förbehållits regeringen. Beträffande den närmare innebörden av dessa regler får jag hänvisa till min redogörelse i samband med budgetpropositionen för budgetåret 1978/79.

I syfte att möjliggöra en finansiering av de boendekostnader som inte kan rymmas inom ramen för en beräknad bruksvärdehyra eller ett beräknat avkastningsvärde för småhus, infördes fr. o. m. den 1 juli 1974 särskilda räntefria stående tilläggslån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Beslutanderätten såväl i fråga om höjning av låneunderlaget som beträffande tilläggslån skulle tills vidare ligga hos regeringen.

Med ledning av hittillsvarande erfarenheter har regeringen i budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 föreslagit vissa ändringar i grunderna för långivningen. Förslagen innebär en precisering av statens engagemang i finansieringen av ombyggnader av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Under förutsättning att riksdagen bifaller förslagen bör förutsättningar för en decentralisering av dessa lånebeslut föreligga i flertalet fall. Jag anser det emellertid lämpligt att i detta sammanhang redovisa mina överväganden beträffande valet av beslutsnivå i dessa fall. Jag vill först framhålla sambandet mellan å ena sidan bostadslån med förhöjt låneunderlag och å andra sidan tilläggslån. Detta kommer till uttryck i förslaget i budgetpropositionen om en gemensam ram för förhöjt låneunderlag och tilläggslån. En samordnad prövning av dessa frågor är således nödvändig. Mot denna bakgrund anser jag att beslut om förhöjt låneunderlag och tilläggslån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör meddelas av bostadsstyrelsen. Rätten att medge undantag från föreslagna huvudregler för långivningen bör dock ankomma på regeringen.

I detta sammanhang vill jag erinra om förslaget i budgetpropositionen att frågor om uppsägning av tilläggslån i samband med övertagande skall prövas av länsbostadsnämnden.

Byggadministrationsutredningen har vidare föreslagit att *beslutanderätten i fråga om lån till integrerade skollokaler* enligt bestämmelserna i 24 § andra stycket bostadsfinansieringsförordningen skall decentraliseras till regional nivå. I sin anslagsframställning för budgetåret 1978/79 har bostadsstyrelsen aktualiserat denna fråga. Styrelsen, som i och för sig förordar en decentralisering, anser emellertid att en utvärdering av den

nuvarande långivningens inriktning bör göras före beslut om utflyttning.

Beslutanderätten i de nu aktuella ärendena flyttades från regeringen till bostadsstyrelsen så sent som den 1 juli 1976. Jag anser i likhet med bostadsstyrelsen att en utvärdering av verksamheten bör göras innan beslut fattas om decentralisering. Frågan får tas upp när bostadsstyrelsen har gjort en sådan utvärdering och lämnat de förslag till precisering av grunderna för långivningen som kan anses motiverade vid en decentralisering.

Byggsadministrationsutredningen har också föreslagit att beslutanderätten i fråga om *markförvärvslån* flyttas från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna. Bostadsstyrelsen har upprepat förslaget i sin senaste anslagsframställning. Efter samråd med chefen för bostadsdepartementet tar jag därför upp denna fråga till övervägande.

Markförvärvslånefondens utlåningskapacitet provas mot bakgrund av redovisade behov och med hänsyn till vad det statsfinansiella läget ger utrymme för. Om efterfrågan på lån överstiger utlåningskapaciteten skall enligt gällande bestämmelser lån företrädesvis beviljas för förvärv i exploateringsområden och för sådana förvärv i saneringsområden där ny- eller ombyggnad för bostadsförsörjningsändamål kan antas komma till stånd med stöd av statligt bostadslån.

Som har framhållits i budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 kan den utvidgning av tillämpningsområdet för långivningen beträffande sancringsfastigheter som träder i kraft den 1 juli 1978 (prop. 1976/77:100, bil. 16, CU 1976/77:22, rskr 1976/77:222) medföra att anspråken på markförvärvslån ökar. Den fortgående kostnadsstegringen torde också innebära ökade låneanspråk. Med hänsyn härtill torde prioriteringar inom tilldelad medelsram få ökad aktualitet.

Prioriteringsreglerna har alltså nyligen ändrats. Erfarenheterna av tillämpningen av dessa bör avvaktas innan en utflyttning genomförs. Förslaget bör därför f. n. inte biträdas.

Bostadsstyrelsen har i anslagsframställningen för budgetåret 1978/79 föreslagit att *beslut om förvärvslån i vissa fall* (10 § andra och tredje styckena bostadsfinansieringsförordningen) skall kunna meddelas av länsbostadsnämnderna utan föregående medgivande av regeringen.

Mot bakgrund av att förvärven erfarenhetsmässigt ofta avser lån till betydande belopp och dessutom kan omfatta förvärv inom flera kommuner eller t. o. m. län bör dessa ärenden tills vidare bedömas centralt. Beslut om förvärvslån bör i avvaktan på vidare erfarenheter fattas av regeringen.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att de förslag till decentralisering inom den statliga organisationen som jag har nämnt här bör medföra väsentliga förbättringar för den enskilde sökanden. Förkortade handläggningstider, förbättrade möjligheter att knyta an till omständigheterna i de enskilda fallen och en sammanhållen bedömning av låne- och bidragsfrågor måste enligt min mening leda till fördelar för den enskilde. Jag kommer självfallet att fortlöpande bevaka möjligheterna till ytterligare decentralisering.

Vad jag nu har förordat innebär att huvuddelen av de ärenden i vilka regeringen nu har beslutanderätten i framtiden skall avgöras av länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen. I dessa ärenden bör besvär över länemyndigheternas beslut få anföras hos regeringen.

7.3.3 Ny inriktning av arbetet inom den statliga bostadspolitiska organisationen

Ställningstagandena i det föregående till förmån för ett ökat kommunalt inflytande i bostadspolitiska frågor och en motsvarande minskning av statens kontrollerande och granskande uppgifter bör vara en grundläggande utgångspunkt för den bostadspolitiska organisationens framtida arbetsuppgifter. En numera enhetlig normering av kvalitetskraven för bostadsbyggandet inom ramen för byggnadslagstiftningen innebär också att verksamheten måste ses från delvis nya utgångspunkter.

Tyngdpunkten i bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas verksamhet måste ligga i ett tidigare skede än i anslutning till beslut i låne- och bidragsfrågor. Härigenom skapas förutsättningar för att allmänt omfattande bostadspolitiska mål bättre nås inom ramen för en lokal förankrad bostadspolitik. Staten bör alltså på ett tidigt skede i byggprocessen bistå kommuner, byggherrar och konsumenter med råd, service och information.

Av remissvaren framgår att önskemålen om en i dessa avseenden mera aktivt inriktad bostadspolitisk organisation är mycket starka. Med anledning av de farhågor som har framförts om att denna nya inriktning skulle kunna leda till en ny form av statlig styrning och till konflikter med annan information från intresseorganisationer, folkrörelser och samhällsorgan vill jag inledningsvis beröra vissa principiella utgångspunkter och gränsdragningsfrågor.

Den grundläggande utgångspunkten är att kommunerna skall ges ökat inflytande på bostadsförsörjningsområdet. Detta inflytande får inte inskränkas genom att råd, anvisningar och allmän konsumentupplysning som de statliga myndigheterna ger ut i praktiken får karaktär av föreskrifter för den kommunala verksamheten. Tidigare erfarenheter av bl. a. tillämpningen av God Bostad visar att statliga råd och anvisningar inom olika samhällssektorer kan uppfattas på detta sätt. Jag vill alltså stryka under att den bostadspolitiska organisationens allmänna råd skall uppfattas som ett underlag för ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter där kommunerna ytterst avgör om råden skall följas. Det bör i detta sammanhang också erinras om de begränsningar som följer av bestämmelserna i kungörelsen (1970:641, omtryckt 1977:629) om myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd. Bestämmelserna tar närmast sikte på sådana föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller medför kostnadsökningar.

En ökad satsning på information från statliga och kommunala myndig-

heter kan och bör inte heller ersätta de betydelsefulla insatser som sedan länge har utförts av andra på detta område. Jag tänker i sammanhanget på bl. a. den bostadskooperativa rörelsen, hyresgäströrelsen, olika studieförbund samt på olika byggherre- och fastighetsägareorganisationer. Dessa organisationer får även i fortsättningen stor betydelse när det gäller att ge information på det bostadspolitiska området. Erfarenheterna visar att inte minst studieförbundens aktiviteter är av väsentlig betydelse i detta sammanhang. Bl. a. har dessa förbund medverkat till att sprida viktiga kunskaper inom energisparområdet.

Självfallet bör organisationerna på det bostadspolitiska området utforma sin information utifrån sina egna värderingar och förutsättningar. I detta ligger ett stort värde från demokratisk synpunkt. Samhällets uppgifter bör vara att underlätta organisationernas arbete genom att ta fram allsidiga och sakliga upplysningar i frågor som har allmän betydelse för boendet. Denna allsidiga och sakliga upplysning behövs också som komplement till en från delvis andra utgångspunkter motiverad aktiv marknadsföring och information från byggherrar och producenter.

Under framför allt senare år har den bostadspolitiska organisationen genomfört informationskampanjer för att *informera medborgarna om deras rättigheter i fråga om bostadsbidrag och andra former av bostadssöd*. Kraftfulla insatser på detta område är nödvändiga även i fortsättningen. Genom en tyngdpunktsförskjutning från granskande och kontrollerande uppgifter bör utrymmet för en sådan aktiv verksamhet från bl. a. länsbostadsnämnderna kunna öka.

Byggadministrationsutredningen har bl. a. pekat på nödvändigheten av att förbättra de boendes underlag för att bedöma kostnader och värden hos olika bostadsalternativ. Debatten om boendekostnadernas utveckling jämfört med kostnaderna för andra nyttigheter visar enligt min mening på nödvändigheten av en aktiv marknadsföring av värdet av en god bostad. En *ökad konsumentupplysning om bostäder* är därför nödvändig. Vid mina överväganden i denna fråga samt beträffande ansvarsfördelningen mellan bostadsstyrelsen, statens planverk och konsumentverket har jag samrått med chefen för handelsdepartementet.

Bostadsstyrelsen utarbetade i början av 1970-talet en modell för enhetlig redovisning av nyproducerade bostäder i flerfamiljshus i syfte att underlätta för de bostadssökande att välja bostad. Modellen, som kan sägas vara en form av varudeklaration på bostadsområdet, går under namnet BO-FAKTA. Även om den kompletta modellen hittills har använts i relativt liten omfattning har den dock i ökande utsträckning varit vägledande för kommuner och bostadsföretag när de har utformat information om olika bostadsområden.

F. n. pågår en revidering av modellen. Arbetet bedrivs i nära anslutning till konsumentverkets arbete med riktlinjer för marknadsföring av bostäder. Vid denna revidering prövas en utvidgning av tillämpningsområdet till att kunna avse även småhus.

För att den bostadssökande eller småhusköparen skall kunna värdera olika bostadsalternativ är det enligt min mening nödvändigt med vissa grunduppgifter som redovisas på ett sådant sätt att alternativen utan större svårigheter kan jämföras med varandra. Förutom lägenhetens standard och utformning gäller detta bl. a. kostnad, läge, närhet till skolor, butiker, trafikförsörjning och andra faktorer av betydelse för den enskilde vid bedömning av olika bostadsalternativs för- och nackdelar.

Jag avser att senare föreslå regeringen att bostadsstyrelsen ges i uppdrag att inkomma med förslag till närmare utformning av en modell för en sådan redovisning. Arbetet bör bedrivas skyndsamt och med utgångspunkt i att redovisningen skall kunna övervägas som ett villkor för statliga bostadslån.

Behovet av att stärka småhusköparnas ställning är uppenbart. Jag kommer senare att redogöra för det utredningsarbete som f. n. pågår inom ramen för den civilrättsliga lagstiftningen liksom ändringar och överväganden inom ramen för den konsumenträttsliga lagstiftningen. Jag kommer också att lägga fram konkreta förslag som syftar till att förbättra konsumentskyddet vid köp av småhus eller vid förvärv av bostadsrätt till sådana hus.

Vid sidan av dessa åtgärder för att stärka konsumenternas ställning vid köp av småhus bör också särskilda informationsåtgärder vidtas för blivande småhusköpare. Detta arbete bör ske i nära samråd med konsumentverket. I detta sammanhang vill jag nämna att konsumentverket i samarbete med bostadsstyrelsen redan har arbetat fram särskilda s. k. faktablad för småhusköpare. Detta arbete vidareutvecklas f. n.

Jag finner det naturligt att också beröra *ansvarsfördelningen mellan bostadsstyrelsen och konsumentverket* när det gäller konsumentupplysning i fråga om bostäder.

Konsumentverket tillkom genom beslut av statsmakterna (prop. 1972:33, NU 1972:40, rskr 1972:225) år 1972. Utgångspunkten för ansvarsfördelningen mellan bostadsstyrelsen och konsumentverket var att frågor om bostadens inredning och utrustning skulle ingå i konsumentverkets arbetsområde. Dåvarande departementschefen erinrade i sammanhanget om att en särskild myndighet – bostadsstyrelsen – hade till uppgift att främja bostadsförsörjningen och att i styrelsens uppgift ingick bl. a. konsumentupplysning om bostäder. Även kommunerna och statens planverk ansågs ha ett ansvar inom detta område. Med denna bakgrund fann statsmakterna att frågor som rör själva bostaden i huvudsak skulle falla utanför konsumentverkets ansvarsområde.

Byggadministrationsutredningen har föreslagit en precisering av denna ansvarsfördelning. Det föreslagna bostadsverket skall enligt detta förslag ha huvudansvaret för sådana föreskrifter, råd och anvisningar som behandlar egenskaper hos fast egendom eller tillhör därtill, medan konsumentverket skall ha motsvarande uppgift beträffande annan egendom. Sådana riktlinjer som utgör en del av konsumentverkets arbete med infor-

mation i reklam m. m. och marknadsföring i stort bör enligt utredningen ankomma på konsumentverket även i fråga om fast egendom. Detsamma bör gälla frågor som rör konsumentens rättsliga ställning i anslutning till förvärv av fastighet.

Remissinstansernas bedömning av utredningens förslag i denna del ger stöd för uppfattningen att en ökad aktivitet i fråga om konsumentupplysning på bostadsområdet är starkt önskvärd. Även jag finner en sådan ökad aktivitet vara motiverad. För att dubbelarbete skall kunna undvikas vill jag stryka under, att detta arbete bör ske i samråd med konsumentverket.

Utredningens förslag att i fråga om ansvarsfördelningen knyta an till begreppen fast och lös egendom har som regel godtagits av remissinstanserna. Också enligt min mening bör detta vara en lämplig utgångspunkt för ansvarsfördelningen.

Man kan dock inte bortse ifrån att vissa gränsdragningsproblem kan uppstå. Det gäller särskilt tillbehören i bostaden. Jag vill som ett exempel nämna att vissa hushållskapitalvaror är lös egendom vid förvärvstillfället men tillhör till fast egendom efter installation. Sådana problem bör dock kunna lösas genom samråd mellan verken. Jag vill i sammanhanget erinra om att även statens planverk har ett ansvar på området. Enligt vad jag har erfarit finns f. ö. redan en samrådsgrupp med representanter för de tre verken som bl. a. har till uppgift att samordna deras verksamheter på konsumentupplysningens område. Jag förordar således mot bakgrund av det som anförts att de av riksdagen år 1972 godkända riktlinjerna för ansvarsfördelningen mellan konsumentverket och bostadsstyrelsen kompletteras genom en anknytning till begreppen fast och lös egendom. Sådana riktlinjer som konsumentverket enligt sin instruktion skall utfärda för företagens marknadsföring och produktutformning samt verkets arbete enligt avtalsvillkorlagen innefattar, självfallet även fast egendom.

Betydelsen av att *utveckla former för en vidgad boendedemokrati* är allmänt omvitnad. Formerna måste emellertid utvecklas i nära samråd med bl. a. de boende och deras organisationer, fastighetsägare och kommuner. Enligt min mening måste lösningarna sökas på det lokala planet. Bostadsstyrelsen bör följa och sprida information om erfarenheterna av olika försöksprojekt inom landet och på så sätt medverka till en utveckling på området.

Många kommuner vitsordar utredningens bedömning av behovet av ökade insatser från de statliga myndigheternas sida för att *utforma program för anbudskonkurrens*. En väsentlig förutsättning för att uppnå konkurrensvillkorets syfte är att även små kommuner med ett begränsat antal projekt varje år skall kunna utarbeta program som möjliggör en effektiv upphandling. Inte minst för dessa kommuner är det därför enligt min mening viktigt med ett effektivt stöd från statliga och regionala myndigheter. Detta stöd kan förutom allmän rådgivning exempelvis omfatta modeller för programskrivning.

Jag tar nu upp frågan om *mönsterplaner och typritningsverksamhet*.

Mönsterplanverksamheten har nära samband med typgodkännande-verksamhet och bostadsnormering i övrigt. Arbetet inom bostadsstyrelsen bör i fortsättningen som utredningen har framhållit huvudsakligen avse att sprida erfarenheter om tillämpade goda lösningar. Detta utesluter emellertid inte att arbetet kan bedrivas utifrån en sammanvägning av olika exempel. De lösningar som därvid redovisas bör i första hand bygga på de förutsättningar som ges i SBN och därmed kunna utgöra vägledning för projektörer, byggherrar m. fl. vad gäller tillämpning av SBN. Jag vill i detta sammanhang stryka under nödvändigheten av att verksamheten inte ges en sådan inriktning att den kan förväxlas med de föreskrifter, anvisningar och råd som meddelas i SBN.

I förra årets budgetproposition (prop. 1976/77:100, bil. 16, s. 118) berörde jag möjligheterna att utveckla verksamheten med mönsterplaner i linje med den tidigare avvecklade typritningsverksamheten för småhus. Enligt min mening är en typritningsverksamhet av värde bl. a. för att ge den enskilde möjligheter att bedöma förutsättningarna för självbyggeri. En sådan verksamhet bör självfallet avgiftsfinansieras. Vissa kostnader uppkommer dock ofrånkomligen i ett initialskede. Särskilda resurser kan emellertid inte tillföras en sådan verksamhet, som självfallet bör bedrivas i nära samråd med statens planverk.

Utredningen har föreslagit ökade *statliga aktiviteter för att stödja experimentverksamhet och utvecklingsarbete inom bostadsbyggandet*. Utredningen har också aktualiserat frågan om att införa *särskilda lån och bidrag för att stödja experimentverksamheten*. Vad gäller det första förslaget anser jag sådana aktiviteter vara mycket angelägna. Det ligger också inom ramen för bostadsstyrelsens och planverkets uppgifter att främja sådan verksamhet. Dessa uppgifter måste ges hög prioritet i fortsättningen. Jag avser att senare föreslå regeringen att verken får i uppdrag att redovisa erfarenheterna av den hittills bedrivna verksamheten och att belysa behovet av åtgärder som kan stimulera en ökad aktivitet i detta hänseende. Jag vill i detta sammanhang erinra om att en särskild låneform infördes på förslag av chefen för bostadsdepartementet den 1 juli 1977 för sådant experimentbyggande som ingår som ett led i forskning avseende energihushållning i byggnader.

Till den bostadspolitiska organisationens uppgifter hör redan att *sprida information om goda bostadsområden och att främja utvecklingsprojekt inom serviceområdet*. Detta arbete har i hög grad samband med underlaget för de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen och i synnerhet med de bostadssociala inventeringar som jag har berört i min tidigare redogörelse. Ett samlat metod- och utvecklingsarbete i dessa frågor är angeläget. För att möjliggöra en helhetssyn på dessa frågor är det nödvändigt att tillföra verksamheten erfarenheter och kunskaper från flera samhällsområden. En nära samverkan med andra berörda myndigheter är därför angelägen.

En annan viktig uppgift för de bostadspolitiska myndigheterna är att *utveckla metoder för att bedöma och beräkna det framtida bostadsbyggnadsbehovet*. För att förbättra underlaget för bedömningar i detta avseende krävs en nära kontakt med forskningsverksamheten på olika områden. Nödvändiga kunskaper om faktorer, som påverkar människors bostadsvanor måste utvecklas och ställas mot olika bostadspolitiska mål. Efter vad jag har erfarit har bostadsstyrelsen tagit sådana forskningskontakter som kan öka det framtida värdet av prognoser om behov av och efterfrågan på bostäder.

Bostadsstyrelsen har i sitt remissvar pekat på vissa ytterligare uppgifter som enligt styrelsens uppfattning borde ges större utrymme. Som exempel nämns frågor om olika *upplåtelseformer, hyresutvecklingen, bostadsförvaltning* m. m. Jag delar styrelsens uppfattning härvidlag. Jag vill särskilt framhålla nödvändigheten av kunskaper och information om kostnadsutvecklingen beträffande drift, underhåll och värme. I detta sammanhang bör möjligheterna att genom bl. a. lånesystemet åstadkomma sådan utformning av bostäder som håller dessa kostnader nere komma i förgrunden. Härigenom skapas förutsättningar för en mera samlad bedömning av kapitalkostnader samt drifts- och underhållskostnader på längre sikt. Jag vill i detta sammanhang stryka under att man vid denna bedömning skall redovisa de statliga subventionerna på sådant sätt att en samhällsekonomiskt riktig kalkyl skall kunna erhållas. Inom ramen för detta arbete, som ligger i linje med styrelsens nuvarande arbetsuppgifter, bör styrelsen också följa och informera om sådant utvecklingsarbete som syftar till att öka valfriheten för hyresgäster i fråga om servicenivå. Därigenom kan också de boendes möjligheter att påverka bostadskostnaderna öka.

Med de utgångspunkter jag nu har angett är det uppenbart att användningen av de befintliga *resurserna inom bostadsstyrelsen* bör ses över. En sådan översyn har redan påbörjats inom bostadsstyrelsen. Utgångspunkten bör som jag redan tidigare har angett vara att verksamheten skall bedrivas utan ytterligare resurstillskott. Detta nödvändiggör en noggrann prövning av styrelsens nuvarande verksamheter. Möjligheten att göra ändringar redan för nästa budgetår blir beroende av tidsåtgången för styrelsens organisationsöversyn.

Vissa organisatoriska förändringar kan beslutas redan nu och genomföras under nästa budgetår. Det ankommer på regeringen att besluta om sådana ändringar. För sammanhangets skull finner jag det emellertid lämpligt att redovisa mina överväganden också för riksdagen.

Såväl bostadsstyrelsen som den till bostadsdepartementet knutna låneunderlagsgruppen har uppgifter som avser belånings- och värderingsmetoder samt uppföljning av produktionskostnader. Styrelsen har också en särskild samrådsgrupp i dessa frågor. Bygghälsömyndigheten har föreslagit att låneunderlagsgruppen och denna samrådsgrupp ersätts med ett till bostadsverket knutet *råd för belånings- och värderingsmetoder*.

Detta förslag har fått ett starkt gensvar bland remissinstanserna.

Även jag anser det angeläget att samordna resurserna och förstärka bostadsstyrelsens sakkunskap på detta område. Jag avser således att senare föreslå regeringen att ett särskilt råd för belånings- och värderingsmetoder – med i huvudsak de uppgifter som byggadministrationsutredningen föreslagit – knyts till bostadsstyrelsen den 1 juli 1978. Som jag tidigare framhållit finns det behov av en samordning mellan SBN och de regler som gäller för beräkning av låneunderlag och pantvärde. Det är därför angeläget att en nära samverkan sker med de regler som anges för bostadsbyggande m. m. i SBN vid utarbetandet av låne- och värderingsmetoder. Statens planverk bör därför vara representerat i detta arbete. Efter samråd med chefen för bostadsdepartementet vill jag framhålla att bostadsstyrelsen av motsvarande skäl bör vara representerad i planverkets tekniska råd.

När det gäller *bostadssociala frågor* vill jag erinra om att jag i det föregående har föreslagit att beslut om bidrag till förbättring av boendemiljön decentraliseras från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna. I syfte att möjliggöra erforderlig kurs- och informationsverksamhet inför denna bör överflyttningen av beslutanderätten anstå till den 1 januari 1979. Boendemiljödelegationen bör därför kvarstå i nuvarande organisatoriska former t. o. m. den 31 december 1978.

Även bostadssociala delegationens arbete kommer att slutföras under år 1978. Delegationens verksamhet har i första hand avsett bostadsområden med särskilda uthyrningssvårigheter. Verksamheten har bestått i att kartlägga orsakerna till att människor undviker sådana områden och i att stimulera bostadsförvaltare och kommuner till försöksverksamhet i syfte att skapa gynnsammare sociala och miljömässiga förhållanden i dessa områden. Som ett senare led i delegationens uppgifter ingår att sammanfatta och medverka till en spridning av resultaten av studierna och erfarenheterna av verksamheten inom försöksområdena.

Delegationens verksamhet har nära anknytning till de frågor som bostadsstyrelsens boendemiljödelegation f. n. handlägger och som efter en decentralisering av beslut i bidragsfrågor i fortsättningen bör ankomma på det centrala bostadspolitiska organet. Erfarenheter från bostadssociala delegationens arbete bör utnyttjas vid den centrala metodutvecklingen i fråga om bostadssociala inventeringar. De erfarenheter som finns samlade hos såväl boendemiljödelegationen som bostadssociala delegationen bör alltså tas till vara på lämpligt sätt.

För att möjliggöra denna erfarenhetsåterföring men också för att allmänt stödja bostadsstyrelsen vid fullgörande av dess uppgifter inom det bostadssociala området kommer jag att föreslå regeringen att *ett bostadssocialt råd knyts till bostadsstyrelsen* fr. o. m. den 1 januari 1979. Tyngdpunkten i rådets uppgifter bör ligga på frågor som rör statens och kommunernas ekonomiska insatser för att främja förbättrad boendemiljö och boendeservice. Genom inrättandet av detta råd torde även servicekom-

mitténs förslag i betänkandet (SOU 1973:24) Boendeservice 7 om ett råd för boendeservice sakna aktualitet.

Beträffande behovet av *personalresurser på den regionala nivån* kommer mina förslag att föra över beslutanderätten i ett antal låne- och bidragsärenden till länsbostadsnämnderna inte att medföra någon nämnvärd ökning av arbetsuppgifterna eftersom nämnderna redan nu oftast förbereder bostadsstyrelsens och regeringens beslut i dessa ärenden. Med utgångspunkt häri och förväntat resultat av förenklingsarbetet inom bostadsstyrelsen samt i en översyn av låneförvaltningen m. m. förutsätter jag att de arbetsuppgifter som ankommer på länsbostadsnämnderna skall kunna fullgöras utan ytterligare resurstillskott.

7.4. Förstärkt konsumentskydd för småhusköpare

I syfte att förbättra småhusköparnas ställning i förhållande till byggherrar, entreprenörer och husfabrikanter har byggadministrationsutredningen lagt fram förslag om en förbättrad kontroll- och besiktningsverksamhet i samband med uppförande av småhus för att bl. a. möjliggöra en mera noggrann granskning och tillsyn än hittills av att byggbestämmelserna efterlevs. Enligt förslaget skall denna verksamhet vara ett komplement till det ansvar som den byggande har och vara obligatorisk för den statligt belånade småhusproduktionen samt ombesörjas av kommunerna. Kommunernas kostnader för verksamheten skall finansieras genom ett särskilt tillägg till låneunderlaget för bostadslån.

Innan jag går närmare in på utredningens förslag vill jag något beröra den kontroll och besiktningsverksamhet som redan förekommer och den allmänna utvecklingen när det gäller småhusköparens konsumentskydd och civilrättsliga ställning.

F. n. finns det tre olika former av kontroll- och besiktningsverksamhet i samband med uppförande av småhus. Den första formen är den byggnadskontroll som enligt 54–64 §§ BS utförs av kommunens byggnadsnämnd. Härigenom kontrolleras att projektet uppfyller gällande krav samt att byggnaden uppförs i enlighet med godkända byggnadslovhandlingar. För den fortlöpande tillsynen av byggnadsarbetet svarar en ansvarig arbetsledare.

Den andra formen avser alla statsbelånade hus. Enligt bestämmelser i bostadsfinansieringsförordningen har nämligen det kommunala förmedlingsorganet att kontrollera att byggnaden uppförs enligt de handlingar som ligger till grund för beslut om statliga lån. Förmedlingsorganets kontroll samordnas i allmänhet med byggnadsnämndens byggnadskontroll. Denna samordning underlättas av att de tekniska lånevillkoren numera stämmer överens med kraven enligt SBN. Länsbostadsnämnden kan också föreskriva fortlöpande byggnadskontroll, s. k. dagkontroll, i fråga om gruppbyggda småhus och större flerfamiljshusprojekt.

Den tredje formen av kontroll är den som byggherren utför. Denna kontroll regleras genom avtal mellan byggherren och entreprenörer eller leverantörer. Kontrollant utses normalt av byggherren som också avgör omfattningen av kontrollen. I princip finns det inga begränsningar vad gäller kontrollens omfattning. I de fall byggherren samtidigt är entreprenör kan kontrollantens ställning och ansvar ofta bli oklar.

Därutöver förekommer annan kontroll- och besiktningsverksamhet som alternativ till de sist nämnda kontrollformerna. Som exempel härpå kan nämnas den överenskommelse som har träffats mellan Sveriges villaägareförbund och SBEF, den s. k. Småhus 76. Överenskommelsen omfattar standardvillkor för köpekontrakt, en produktionsgaranti och en ansvarsutfästelse. Det bör i detta sammanhang nämnas att köpekontraktet som ingår i Småhus 76 anknyter till vissa generella bestämmelser som allmänt förekommer vid försäljning av småhus de s. k. ABT 74 och AB 72. Som jag senare återkommer till prövas vissa av dessa sistnämnda bestämmelser f. n. av marknadsdomstolen.

Bostadsstyrelsen har, med ledning av vad jag anförde i budgetpropositionen för budgetåret 1977/78, föreskrivit att kostnader för kontroll och besiktning samt förlängd garanti enligt särskild utfästelse får ingå i den godkända produktionskostnaden med belopp som kommunen godtar. Detta innebär att kostnaden som sådan inte utgör hinder för bifall till en låneansökan. Däremot ingår den inte i underlaget för bostadslånet och grundar därmed inte heller någon rätt till räntebidrag.

Jag vill i detta sammanhang nämna att Sveriges villaägareförbund och några kommuner i skrivelser till regeringen har hemställt att sådana kostnader för kontroll, besiktning och förlängda garantier som kommunen har godtagit får ingå i låneunderlaget för bostadslån.

Inom konsumentverket bedrivs f. n. ett omfattande arbete som rör bostadsområdet. Verket skall enligt sin instruktion utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring, produktionsutformning som rör lös egendom. Sådant arbete med riktlinjer bedrivs f. n. även när det gäller alla slags permanenta bostäder och fritidshus. Verket arbetar vidare – bl. a. genom förhandlingar enligt avtalsvillkorslagen – med att förändra avtalsvillkoren inom boendeområdet för att åstadkomma jämvikt i avtalen mellan konsument och näringsidkare och därigenom bättre tillgodose konsumenternas krav än vad som f. n. är fallet.

Också inom de båda kooperativa riksorganisationerna samt inom Sveriges trähusfabrikers riksförbund pågår arbete som syftar till att förbättra småhusköparnas ställning. Vidare har man inom Sparbanksrörelsen beträffande småhus som förmedlas av vissa sparbanker, stått vissa garantier för småhusköparna.

I småhusköpkommitténs (Ju 1976:58) uppdrag ingår bl. a. att överväga förstärkningar av småhusköparens rättsskydd. Utredningens första delbetänkande har redan föranlett en ändring av lagen (1971:112) om förbud

mot oskäligen avtalsvillkor enligt vilken marknadsdomstolen kan förbjuda näringsidkare att använda avtalsvillkor som är oskäligen mot konsumenterna. Denna lag har tidigare inte varit tillämplig när det gäller fast egendom. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1977 har emellertid lagens tillämpningsområde vidgats till att omfatta fast egendom samt hus på annans mark. Ändringen innebär således en generell förstärkning av småhusköparens ställning mot producenter som friskriver sig från fel eller brister i produkten. Med stöd av denna lagstiftning prövar marknadsdomstolen som jag tidigare har nämnt f. n. vissa bestämmelser som ingår i en typ av entreprenadkontrakt som allmänt tillämpas bl. a. vid uppförande av småhus, de s. k. ABT 74 och AB 72. I detta sammanhang kan nämnas att flera av de villkor som är föremål för prövning också tillämpas i köpekontrakt vid försäljning av småhus.

Småhusköpkommittén överväger f. n. vilka krav som bör ställas på mäklarna samt hur deras verksamhet skall bedrivas. Kommittén skall även överväga mäklarnas skadeståndsrättsliga ansvar gentemot köparna. Förslag här om kan, enligt vad jag har erfart, väntas under år 1978. Frågor som rör säljarens och entreprenörens skadeståndsansvar kommer också att prövas. Förslag i denna del kommer att läggas fram senare. Enligt direktiven bör utredningen utgå från att tvingande regler i fråga om förvärv av småhus och tomtmark, som är avsedd för småhusbebyggelse, skall införas. Syftet med dessa regler skall vara att den som köper ett nytt hus skall tillförsäkras vissa grundläggande rättigheter i förhållande till säljaren resp. entreprenören. Säljaren eller entreprenören skall inte kunna friskriva sig från ansvar för fel som hänför sig till egenskap som kan anses utfäst. Kommittén skall också överväga ett strikt ansvar för fel eller brister under viss tid.

Inom ramen för konsumentverkets arbete har en försöksverksamhet beträffande fastighetsköp bedrivits i Uppsala och Gävleborgs län under tiden 1 januari 1975–30 juni 1976. En rapport (Småhus, brister och tvister 1977:2–22) om resultatet har nyligen offentliggjorts.

Den år 1976 tillsatta reklamationsutredningen (H 1976:02) har bl. a. i uppdrag att göra en samlad översyn av reklamationsförfarandet i konsumenttvister. Enligt utredningens direktiv bör arbetet inriktas på att få till stånd en ändamålsenlig samordning mellan de resurser för att lösa tvister som finns inom domstolsväsendet, konsumentverket och allmänna reklamationsnämnden i syfte att förstärka genomslagskraften av den civilrättsliga lagstiftningen på det konsumentpolitiska området. Enligt direktiven skall utredningen bl. a. pröva om en reklamationsnämnd i framtiden bör kunna ta upp också fastighetstvister. Det finns således anledning för regeringen att återkomma till reklamationsfrågorna när reklamationsutredningens förslag föreligger.

Av min redogörelse framgår att ett betydande utredningsarbete pågår med sikte bl. a. på att stärka småhusköparens ställning. Mina överväganden och förslag i det följande bör ses mot denna bakgrund.

Byggadministrationsutredningens förslag innebär att en förbättrad, noggrann granskning och kontroll av småhus skall bli villkor för statliga bostadslån till småhus. Kommunerna skall bli skyldiga att svara för denna kontroll. Kontrollen skall ske inom ramen för byggnadslagstiftningens nuvarande kontrollsystem med en ansvarig arbetsledare som har ett offentligrättsligt ansvar för att byggnadsbestämmelserna följs. Kostnaderna för den ökade kontrollen skall helt täckas med en avgift som får räknas in i underlaget för det statliga lånet. Beloppet skall fastställas av bostadsverket. Kostnaden för den ökade granskningen och tillsynen uppskattas av utredningen till 2 000–3 000 kr. per hus.

I de fall 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 anser utredningen att kommunen skall ha möjlighet att överlåta ansvaret för kontrollen till byggherren. Utredningen kan också tänka sig att sammanlutningar av husköpare själva organiserar gransknings- och besiktningssyftighet som kan godtas av kommunerna. Köpare av sådana småhus som byggs utan statliga lån bör enligt utredningen kunna köpa kontroll- och besiktningstjänster av kommunen.

Utformningen av organisationen, organisationsfrågor i förhållande till byggnadsnämndens kontroll enligt bestämmelserna i BS, och frågor som rör kontrollens omfattning bör enligt utredningen utredas i nära samarbete med det av utredningen föreslagna bostadsverket och Svenska kommunförbundet.

Innan jag redogör för min bedömning beträffande byggadministrationsutredningens förslag vill jag erinra om att frågan om tillsyn av byggnadsarbeten i samband med energisparåtgärder behandlas i prop. 1977/78:76 (s. 39 f).

Remissinstanserna har genomgående anslutit sig till utredningens uppfattning att åtgärder bör vidtas för att stärka småhusköparnas ställning i förhållande till byggherrar, entreprenörer och husfabrikanter. Många har emellertid förordat en bredare syn på problemet, där bl. a. frågor om producentens egenkontroll, producentansvaret, tillverkningskontroll, förlängda garantier m. m. bör övervägas i samband med en ökad kontroll och besiktning i kommunal regi. Även jag anser att dessa frågor har ett nära samband. Av betydelse i detta sammanhang är också att bl. a. Svenska kommunförbundet och många kommuner bedömer att riskerna för skadeståndsanspråk gentemot kommunerna i samband med en besiktningssyftighet i den omfattning som utredningen har förordat måste utredas innan förslaget kan genomföras.

Mot denna bakgrund är jag nu inte beredd att föreslå ett ökat konsumentskydd i enlighet med utredningens förslag. Många kontakter med enskilda människor som oförskyllt har råkat i ekonomiskt ohållbara situationer i samband med förvärv av småhus har emellertid övertygat mig om att omedelbara åtgärder till skydd för småhusköpare måste vidtas i avvak-

tan på de förbättringar som kan väntas med anledning av pågående utredningsarbete och överväganden beträffande de frågor som jag här nämnt.

Först vill jag peka på att den fortlöpande byggnadskontroll, som länsbostadsnämnderna kan föreskriva, den s. k. dagkontrollen, kan utnyttjas i större utsträckning. Kontrollen kan lämpligen ombesörjas av kommunen, normalt genom medverkan av tjänsteman hos byggnadsnämnden. På så sätt kan denna kontroll ordnas på ett för alla parter rationellt sätt.

Jag övergår nu till vissa grundläggande förutsättningar för ett förbättrat konsumentskydd. Slutsatsen av mina överväganden blir att ett visst tillägg till låneunderlaget för bostadslån skall kunna medges om småhusköparen åtnjuter ett visst ekonomiskt skydd vid förvärvet. Jag har i dessa frågor samrått med chefen för handelsdepartementet.

Av väsentlig betydelse för småhusköparens rättsliga ställning är självfallet de rättigheter denne tillförsäkras genom det *köpeavtal* som träffas med säljaren. Som regel används standardkontrakt som ger köparen en sämre rättsställning än som följer av allmänna dispositiva regler i bl. a. jordabalken. Med hänsyn till att småhusköpkommittén f. n. prövar bl. a. småhusköparens civilrättsliga ställning samt den pågående processen i marknadsdomstolen om vissa bestämmelser i entreprenadkontrakt anser jag mig förhindrad att närmare beröra dessa kontraktsvillkor. Ett grundläggande krav bör emellertid vara att kontrakten utformas så att de ger den vanlige småhusköparen en klar överblick över de rättigheter och skyldigheter som följer med kontraktet och att en bättre jämvikt mellan säljare och köpare uppnås i enlighet med de utgångspunkter som legat till grund för bl. a. småhusköpkommitténs direktiv.

Som förutsättning för tillägg till låneunderlaget bör gälla att producenten ställer *ekonomiska garantier för att huset färdigställs i enlighet med utfästelser i köpekontraktet*. Sådana garantier bör för att vara betryggande utgöras av bankgaranti eller annat åtagande som ger motsvarande säkerhet.

För att ett förbättrat konsumentskydd skall kunna åstadkommas måste småhusköparen också garanteras *ett ekonomiskt skydd för sådana fel och brister som upptäcks efter garantibesiktningen*. En lämplig tid för ett sådant skydd är enligt min mening en 10-årsperiod räknat från tiden för slutbesiktningen. Inom denna tid bör rimligen mera allvarliga fel kunna upptäckas. Köparens ekonomiska skydd bör lämpligen utformas som ett försäkrings-skydd som omfattar väsentliga fel och brister på byggnaden. En lämplig utgångspunkt vid denna bedömning är att avvikelser från utfästa egenskaper, byggnadsstadgans krav och handlingar som har legat till grund för byggnadslov och lånebeslut utgör väsentlig fel eller brist. För att undvika tvister för mindre försäkringsfall bör en viss minimigräns för vad det kostar att avhjälpa dessa brister anges. Kostnadsgränsen bör avse den samlade kostnaden för att avhjälpa vid i ett sammanhang konstaterade avvikelser.

Under förutsättning att angivna villkor är uppfyllda *bör ett belopp för garanti- och försäkringskostnader få ingå i låneunderlaget* för statligt

bostadslån avseende småhus som upplåts med bostads- eller äganderätt. Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att efter samråd med konsumentverket och Svenska kommunförbundet närmare fastställa de grunder för avtalets innehåll samt produktionsgarantins och försäkringsansvarets utformning som bör gälla som villkor för ett sådant tillägg till låneunderlaget. Beloppets storlek bör fastställas av regeringen efter förslag från bostadsstyrelsen.

Jag vill redan nu stryka under att beloppets storlek bör avpassas så att försäkringsgivaren utformar sitt åtagande gentemot byggherren så att denne får ett starkt incitament att åstadkomma en god produkt.

Beträffande kostnaderna för reformen beräknar jag att de årliga utgifter för bostadslån på grund av sådana tillägg ökar med 10–20 milj. kr. och utgifterna för räntebidrag med 1,5–3 milj. kr. Mot bakgrund av bl. a. vad jag senare förordar beträffande ikraftträdandetidpunkt torde endast marginella budgeteffekter uppstå under budgetåret 1978/79.

De nu föreslagna reglerna innebär ett kraftigt förbättrat ekonomiskt skydd vid förvärv av småhus med ägande- eller bostadsrätt. Enligt min mening är det på sikt angeläget att alla småhus omfattas av detta skydd. Speciella svårigheter att lösa försäkrings- och ansvarsfrågorna föreligger emellertid i vissa fall t. ex. för s. k. självbyggare och köpare av monteringsfärdiga eller fabrikstillverkade småhus. Av bl. a. dessa skäl är det f. n. inte möjligt att införa det föreslagna skyddet som ett villkor för statliga bostadslån. Jag avser emellertid att senare föreslå regeringen att ge bostadsstyrelsen i uppdrag att pröva förutsättningarna för detta och lämna regeringen en redogörelse för sina överväganden med anledning härav.

Statens planverk utfärdar i dag typgodkännanden av produkter, metoder och lösningar och i samband härmed tillämpas tillverkningskontroll när produkterna färdigställs på fabrik. Utredningen har föreslagit en *obligatorisk tillverkningskontroll* som förutsättning för statliga lån till fabrikstillverkade småhus och sammansatta komponenter som är svåra att kontrollera på byggnadsplatsen.

Jag vill efter samråd med chefen för bostadsdepartementet stryka under värdet av att ett ökat antal produkter och metoder typgodkänns och i anslutning härtill blir föremål för tillverkningskontroll. Härigenom underlättas såväl byggnadsnämndens granskning och tillsyn som den ansvarige arbetsledarens fortlöpande tillsyn på byggnadsplatsen liksom även beställarkontrollen. Huruvida tillverkningskontrollen bör göras obligatorisk erfordrar emellertid fortsatta överväganden. Jag är därför f. n. inte beredd att föreslå att en tillverkningskontroll blir obligatorisk.

Jag vill sammanfattningsvis framhålla att mina förslag i det föregående har tagit sikte på att stärka småhusköparnas ställning genom att staten erbjuder en möjlighet att få lån till kostnader för en sådan garanti och försäkring som avser att ge småhusköparen garantier för att huset uppförs

och färdigställs i enlighet med uppställda förutsättningar och för att väsentliga fel och brister efter färdigställandet kan rättas till. Genom dessa garantier räknar jag också med att större uppmärksamhet kommer att ägnas åt kontroll- och besiktningsverksamhet utan att några ingrepp i kommunernas ansvar för denna verksamhet behöver göras.

Jag vill i sammanhanget nämna att både statens planverk, som har ett övergripande ansvar för den kommunala byggnadskontrollen och bostadsstyrelsen enligt vad jag har erfårit, avser att se över bestämmelserna om granskning och besiktning i samband med byggnadslovgivning och den statliga långivningen. Självfallet bör denna översyn ske i nära samråd med Svenska kommunförbundet.

7.5. Ramfrågor

7.5.1 Beslut om fördelning av ramar på central nivå

Omfattningen av bostadslångivning, förbättringslångivning och verksamheten med energisparstöd bestäms genom ramar som fastställs av riksdagen. Ramen för bostadslån till nybyggnad bestäms kalenderårsvis och uttrycks i kvadratmeter våningsyta för bostäder och sådana lokaler som räknas in i låneunderlag och pantvärde. I budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 har jag föreslagit att den särskilda medelsramen för beslut om lån till nybyggnad, som är sekundär i förhållande till ytramen, skall slopas.

För bostadsbyggandet utan statliga lån fastställer regeringen årligen en ram för beslut om byggnadstillstånd.

För beslut om bostadslån till ombyggnad och räntebärande förbättringslån samt lån- och bidrag till energibesparande åtgärder fastställer riksdagen årsvis en ram uttryckt i kronor. För räntefria förbättringslån gäller motsvarande ordning.

Beslut om fördelning av bostadsbyggnadsramar på län och storstadsområden fattas f. n. av bostadsstyrelsen. Länsstyrelserna beslutar i sin tur om fördelning av tilldelade ramar på kommuner med undantag för storstadsområdena, för vilka kommunala samarbetsorgan beslutar om fördelningen. Vad jag nu har sagt gäller nybyggnadsramarna. Övriga ramar för lån och bidrag fördelas av bostadsstyrelsen på länsbostadsnämnderna. Någon fördelning på kommuner förekommer inte för dessa låneformer.

Byggadministrationsutredningen har föreslagit att den centrala ramfördelningen i fortsättningen skall ankomma på regeringen samt – mot bakgrund av förslaget att kommunalisera beslutanderätten i låne- och bidragsfrågor – att ramfördelning på kommuner skall införas i de fall sådan fördelning f. n. endast förekommer på län.

Mot bakgrund av mina ställningstaganden i det föregående är jag inte beredd att aktualisera någon ytterligare ramfördelning på kommuner. Jag

vill emellertid framhålla att mina överväganden i det följande avser att möjliggöra en samlad bedömning av ny- och ombyggnadsramarna och att det i ett sådant läge är naturligt med en samordnad behandling av ramar för ny- och ombyggnad på såväl central som regional och lokal nivå.

Utredningens förslag i fråga om den centrala ramfördelningen skall ses mot bakgrund av bl. a. den viktiga roll som bostadsbyggandet spelar för den regionala utvecklingen och nödvändigheten av att samordna denna fördelning med övriga regionalpolitiska insatser. På regional nivå har en sådan samordning redan genomförts, eftersom länsstyrelserna beslutar såväl om ramtilldelning för nybyggnad som om vissa andra regionalpolitiska insatser. Jag återkommer senare till den inskränkning i länsstyrelsernas övergripande ansvar som ligger i att en central fördelning av ramar f. n. sker på vissa storstadsområden.

Med hänsyn till vad bostadsstyrelsen har anfört om grunderna för ramfördelningen vill jag framhålla att fördelningen även i fortsättningen bör grundas på bostadsbyggnadsbehovet. Som styrelsen själv framhåller påverkas emellertid detta behov av beslut om olika regionalpolitiska insatser, vilket enligt min mening gör en samlad bedömning nödvändig.

Fördelningen av nybyggnadsramarna på län bör mot bakgrund av bl. a. behovet av att samordna de regionalpolitiska insatserna i fortsättningen ankomma på regeringen. Bostadsstyrelsen bör lämna erforderligt underlag för regeringens beslut i dessa frågor. Frågan om fördelning av ramar för bostadslån till ombyggnad avser jag att återkomma till i anslutning till mina överväganden beträffande ett nytt ramsystem för ombyggnad.

Vissa remissinstanser har ansett att en ramfördelning på regeringsnivå skulle kunna innebära risker för en fördröjning av nödvändiga omfördelningar av ramar mellan län under löpande kalenderår. Även jag finner det motiverat med en ordning som möjliggör en snabb omfördelning. Mot denna bakgrund avser jag att föreslå regeringen föreskrifter som möjliggör en erforderlig flexibilitet i systemet.

7.5.2 Beslut om fördelning av ramar på regional nivå

F. n. gäller, som jag tidigare har redovisat, att bostadsstyrelsen fördelar *nybyggnadsramen på län och storstadsområden*. Länsstyrelserna fördelar ramarna på kommuner utanför storstadsområdena medan kommunala samarbetsorgan fördelar ramarna inom storstadsområdena.

Bygghänsynsutredningen har föreslagit att ramarna i fortsättningen skall fördelas enbart på länsstyrelser som i sin tur skall fördela ramar på kommuner resp. storstadsområden. Inom storstadsområdena skall ramfördelningen även i fortsättningen ankomma på de kommunala samarbetsorganen. Utredningens förslag har med några undantag godtagits av remissinstanserna.

Beträffande Göteborgsregionen, vari ingår kommuner från tre län, anser

utredningen att ramfördelningen bör ankomma på länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.

Den särskilda ramfördelningen på storstadsområden har sitt ursprung i den mycket starka expansion som tidigare ägde rum i dessa områden och behovet av att på central nivå kunna göra en fördelning av ramar mellan områden med en relativt balanserad bostadsmarknad och sådana med en akut bostadsbrist. Dessa problem får numera anses undanröjda.

Med hänsyn till att länsstyrelserna även i fråga om bostadsbyggandet har det övergripande regionala planeringsansvaret anser jag att fördelningen av ramar på storstadsområden och kommuner utanför detta område inom ett län inte skall avgöras på central nivå. Den centrala fördelningen bör därför i fortsättningen göras enbart på län. Det bör ankomma på länsstyrelsen att fördela ramarna på storstadsområden och på kommuner i övrigt i länet. Som jag strax återkommer till kräver dock frågan om ramfördelning till Göteborgsregionen särskilda överväganden. Jag vill i detta sammanhang framhålla att huvudmannskapet för den regionala samhällsplaneringen f. n. utreds. Vad jag nu har förordat innebär således inget ställningstagande i denna fråga.

Mina förslag i det föregående ger uttryck för den betydelse beslut om ramfördelning bör tillmätas. Därför bör länsstyrelserna i enlighet med 40 a § länsstyrelseinstruktionen (1971:460, omtryckt 1976:892) regelmässigt inhämta yttrande från landstinget.

Remissinstanserna delar allmänt utredningens uppfattning att *fördelningen inom storstadsområdena* även i fortsättningen *bör ankomma på de kommunala samarbetsorganen*. Även jag har denna uppfattning. För detta talar bl. a. nödvändigheten av gemensamma kommunala insatser i ett bostadsförsörjningsområde, vilket bl. a. har kommit till uttryck i bostadsförsörjningslagen. Jag kommer senare att föreslå regeringen att utfärda särskilda bestämmelser beträffande ramfördelningen i län med storstadsområden.

Vad beträffar *ramfördelningen inom Göteborgsregionen* uppstår särskilda problem med hänsyn till att kommuner från tre län ingår i denna region. Göteborgsregionens kommunalförbund anför således att speciella samordningsproblem gör sig gällande och att en ändring av ramfördelningssystemet kan kräva en ändrad handläggning av underlaget för ramfördelningen, bl. a. bostadsbyggnadsprogrammen.

För egen del kan jag ansluta mig till uppfattningen att länsindelningen i Göteborgsregionen medför speciella samordningsproblem. Dessa bör emellertid inte vara större än att en från både principiella och praktiska synpunkter önskvärd samordning på regional nivå av bostadsbyggnadsplaneringen bör kunna komma till stånd på sikt. I avvaktan på att de praktiska problemen kring ett ändrat ramfördelningssystem inom denna region kan lösas bör regeringen t. v. avdela en särskild ram för Göteborgsregionen inkl. de kommuner som ingår i Hallands och Älvsborgs län.

7.5.3 Ramsystemets utformning som instrument för statsmakternas investeringsstyrning

Frågan om ramsystemets konstruktion i denna mening har varit aktuell i flera sammanhang under 1970-talet. 1972 års riksdag beslöt (prop. 1972:72, CU 1972:28, rskr 1972:201), på grundval av förslag i en av delegationen för bostadsfinansiering (DFB) utarbetad promemoria (Ds In 1971:17) Lokalbyggandet i samband med den statliga långivningen, att bostadsbyggnadsramarna skulle omfatta inte bara bostäder utan också lokaler. Den gemensamma ramen för bostäder och lokaler skulle uttryckas i det ytmått, kvadratmeter våningsyta, som fortfarande gäller.

Med anledning av uttalanden i prop. 1972:72 behandlade DFB i promemorian (Ds In 1973:14) frågan om ekonomiska ramar för bostadsbyggandet med statligt stöd. I promemorian anförde DFB att ekonomiska ramar bättre skulle svara mot investeringsvolym och kreditvolym. Sådana ramar skulle även underlätta införandet av en gemensam ram för allt statsbelånat bostadsbyggande samt ge nya möjligheter att påverka standard och kostnader. Mot denna bakgrund föreslog DFB att ett ekonomiskt ramsystem som byggde på pantvärden för nybyggnad och godkända kostnader för ombyggnad och förbättring skulle införas. Även räntefria förbättringslån skulle ingå i den ekonomiska ramen men som en särskild delram inom denna.

DFB:s förslag behandlades i prop. 1974:150 (s. 363). Föredraganden ställde sig bakom de syften med ekonomiska ramar som DFB hade redovisat. Också den tekniska utformningen av ramsystemet – främst möjligheten till utbytbart mellan olika verksamheter – ansågs äga förtjänster. Med hänsyn till vissa invändningar vid remissbehandlingen av DFB:s förslag förordade dock föredraganden att möjligheten till komplettering och förbättring av dåvarande ramsystem – så att det i möjlig mån tillgodosåg samma syften som DFB:s förslag – i första hand borde prövas. Bostadsstyrelsen fick i enlighet härmed i uppdrag att vidta sådana ändringar i ramsystemet att dessa syften i möjlig mån tillgodosågs.

Bostadsstyrelsen har med anledning av detta uppdrag i sin anslagsframställning för budgetåret 1976/77 lagt fram förslag beträffande utbytbart mellan ny- och ombyggnadsramarna.

För egen del anser jag att det nuvarande ramsystemet är relativt svåröverskådligt och i viss mån komplicerat. Kombinationen av ytram och medelsram för nybyggande och medelsram för ombyggnad kan göra det svårt att direkt få en överblick av ramarnas konsekvenser för investeringsvolym och kreditmarknad. Uppdelningen på nybyggnadsram och ombyggnadsram medför onödigt administrativt besvär vid byte mellan ramarna och gör det omöjligt att decentralisera besluten om fördelningen av en total investeringsvolym på lokal nivå.

I budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 har jag föreslagit att medelsramen för beslut om lån till nybyggnad skall slopas eftersom den är

sekundär i förhållande till ytramen och således inte fyller någon egentlig funktion. Vid min beskrivning av ramen för år 1978 har jag kompletterat ytramen för nybyggnad och medelsramen för ombyggnad med en beräkning av de totala kreditanspråk som följer av dessa ramar. Också beträffande ramen för bostadsbyggandet utan statliga lån har jag beräknat anspråken på byggnadskrediter.

Min redovisning i budgetpropositionen av vad ramarna innebär i ekonomiska termer ger vid handen att jag anser att det är angeläget med ekonomiska mått på bostadsbyggandet. Det gäller bl. a. i fråga om kreditinstitutens planering av möjligheterna att tillgodose bostadssektorns kreditförsörjning. Ekonomiska ramar skulle också ge möjlighet till regionala och kommunala beslut om utbytbarhet mellan olika ramar.

Mot denna bakgrund anser jag att ytterligare överväganden bör göras i fråga om ramsystemet. Det ankommer på regeringen att ta initiativ till sådana överväganden.

Bostadsstyrelsen bör därför ges i uppdrag att överväga hur också ombyggnadsramen kan uttryckas i ett ekonomiskt mått som är jämförbart med motsvarande mått vid nybyggnad. Styrelsen bör vidare överväga möjligheten till utbytbarhet mellan nybyggnads- och ombyggnadsramarna på såväl regional som lokal nivå.

Enligt min mening skulle fördelar uppnås om också ramen för bostadsbyggandet utan statliga lån kunde uttryckas i ett mått som är direkt jämförbart med ramarna för det statsbelånade bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen överväga också denna möjlighet.

.

7.6 Belånings- och kostnadsfrågor

Det statliga bostadslånets storlek, dess förmånsrättsläge samt räntebidragets storlek bestäms på grundval av de beräknade produktionskostnaderna för byggnadsföretaget enligt en metod som i sina huvuddrag fastställs av regeringen. Bostadsstyrelsen svarar för den närmare utformningen av denna metod, kallad bostadsstyrelsens metod för beräkning av låneunderlag och pantvärde.

Enligt de av statsmakterna beslutade riktlinjerna skall metoden utformas bl. a. så att den ger kostnadstäckning för ett välplanerat och rationellt bedrivet byggnadsföretag. Metoden får inte vara styrande på bebyggelsens och bostädernas utformning. Metoden bygger på en maximering och schablonisering av de beräknade produktionskostnaderna som antas ha kostnadsdämpande effekter. Maximeringen förutsätts medföra att lånetaket – lika med pantvärdet i flertalet fall – ligger på en nivå under medianen för produktionskostnaderna.

Lånetaket anpassas till kostnadsvariationer i tid och rum genom en s. k. tidskoefficient, som bestäms av regeringen, och s. k. ortskoefficienter som

fastställs av bostadsstyrelsen. Markkostnader bestäms kommunvis av länsbostadsnämnderna efter förslag av kommunerna.

Låneunderlaget bestämmer både bostadslånets och räntebidragets storlek. Avdrag görs för den egna insatsen som varierar för olika företagsformer. Pantvärdet bestämmer bostadslånets placering i in-teckningssammanhang. Pantvärdet anger därmed också utrymmet för underliggande lån, bottenlån.

Kostnader över det statliga bostadslånet – egen insats och s. k. överkostnader – måste finansieras med byggherrarnas egna medel eller med s. k. topplån. Dessa topplån, som har kort återbetalningstid, hög ränta och inte omfattas av räntebidrag, ger avsevärt högre kapitalkostnader än det kapital för vilket bostadslån, bottenlån och räntebidrag utgår.

Byggadministrationsutredningen föreslår beträffande *projekt som upphandlats i konkurrens* att produktionskostnaden enligt bästa anbud skall läggas till grund för belåningen (finansieringsunderlag). Produktionskostnaden bör dock inte få väsentligt överstiga en jämförelsekostnad (pantvärde) beräknad i princip enligt nuvarande metod. Om detta är fallet skall lån över huvud taget inte utgå. Undantag från huvudregeln om produktionskostnadsbelåning vid upphandling i konkurrens föreslås för småhus som bebos av lånesökanden, s. k. styckebyggda småhus. I dessa fall skall enligt utredningens förslag jämförelsekostnaden (pantvärdet) alltid utgöra finansieringsunderlag om den är lägre än produktionskostnaden. Också i fråga om projekt som inte har upphandlats i konkurrens anser utredningen att bostadslånens storlek och förmånsrättsläge skall bestämmas på i huvudsak samma sätt som f. n.

I de fall produktionskostnaden utgör finansieringsunderlag föreslår utredningen att räntebidrag skall beräknas med utgångspunkt i jämförelsekostnaden. För den del av produktionskostnaden som belånas utöver jämförelsekostnaden och som inte omfattas av räntebidrag skall lånet förräntas efter statens självkostnad.

Utredningen anser vidare att pantvärde-metoden bör överarbetas i vissa delar. Möjligheter att förenkla metoden bör prövas. Sättet att beräkna orts- och tidskoefficient bör ses över. Utgångsstandarden bör preciseras.

Förslaget om produktionskostnadsbelåning innebär enligt utredningen en överföring från kreditinstituten till staten av lån på ca 100–150 milj. kr. per år med nuvarande produktionsvolym. Räntebidragsanspråken påverkas inte. Det föreslagna belåningssystemet bör enligt utredningen inte träda i kraft omedelbart. Regeringen bör bedöma när konkurrensförhållandena medger att de föreslagna reglerna träder i kraft.

Utredningens förslag i fråga om produktionskostnadsanpassad belåning har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flertalet remissinstanser förordar dock en övergång till sådan belåning. Utredningens förslag till utformning av produktionsanpassad belåning möter dock kritik från många remissinstanser.

För egen del vill jag beträffande *den allmänna utformningen av beräkningsmetoden* anföra följande.

Det har anförts kritik mot nuvarande beräkningsmetod från olika utgångspunkter, bl. a. beträffande dess komplexitet. Enligt min mening är det angeläget att det arbete som bostadsstyrelsen påbörjat i syfte att förenkla beräkningsmetoden fortsätter. En avvägning måste dock göras mellan behovet av att förenkla och behovet att undvika styrning. En alltför långt gående förenkling av beräkningsmetoden kan nämligen medföra en sådan styrning till vissa hustyper och utformningar som i alltför hög grad uniformerar hus och bebyggelseutformning. En sådan inte avsedd styrning kan dock i viss mån undvikas om bostadsstyrelsen ges befogenhet att göra avsteg från de grunder som regeringen har fastställt för pantvärdemetoden. Avsteg bör därför kunna medges i fråga om utformningar och lösningar som avviker från traditionella och som därför kan ha svårt att få en rättvisande belåning inom pantvärdemetodens ram. Regeringen bör i särskild ordning ge styrelsen sådana befogenheter.

När det gäller den standard och storlek som skall accepteras i belånings- och räntebidragssammanhang bör vissa nya riktlinjer underställas riksdagens godkännande. Det allmänna syftet med dessa riktlinjer bör vara att utjämna storlek och standard mellan småhus och flerfamiljshus. Den utrustnings- och standardkvalitet som f. n. är allmänt tillämplad i småhusproduktionen bör också kunna uppnås i flerfamiljshusen. Ökningen av ytstorlekar i den statsbelånade småhusproduktionen bör begränsas. I budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 har jag föreslagit åtgärder i detta syfte.

Som jag redan har nämnt, gäller principen att belåningsmetoden inte skall vara styrande på bebyggelsen och bostädernas utformning. Denna princip bör alltså gälla som huvudregel. Med hänsyn till bl. a. energihushållningssynpunkter finns det dock anledning att i viss mån göra avsteg från denna princip. Utformning av hus som är lämpliga från energihushållningssynpunkt borde därför få en något gynnsammare behandling i lånesammanhang. Jag tänker nu inte på tillägg för olika energibesparande åtgärder – t. ex. extra värmeisolering – utan på den grundläggande utformningen i fråga om antal plan, yta av tak och ytterväggar m. m. Vidare bör belåningen av småhus anpassas så att den gynnar byggandet av mindre småhus. För detta talar bl. a. önskemålet av att även mindre hushåll och hushåll med begränsade ekonomiska resurser skall kunna bo i egna hem.

Jag övergår nu till systemet med *tids- och ortskoefficienter*. Bygghänsyns utredningen har, med allmänt instämmande från remissinstanserna, pekat på de negativa effekter som har uppkommit till följd av ändring av att låneunderlags- och pantvärdenivån inte sker med tillräckligt täta intervaller. Oklarhet angående belåningsföresättningsarna uppkommer till följd härav. I årets budgetproposition har jag redovisat en ny ordning för beslut om tidskoefficienter som kommer att tillämpas under år 1978 och framgent. Ordningen

innebär att tidskoefficienten skall prövas om varannan månad på grundval av redovisade uppgifter om kostnadsutvecklingen med visst avdrag för produktivitetsutveckling. Syftet med utredningens överväganden i denna del är därmed tillgodosett.

Också när det gäller systemet med ortskoefficienter vill jag redovisa vissa överväganden. Enligt min mening finns det ett behov av att precisera grunderna för beräkning av ortskoefficienter. Nuvarande grunder innebär att medelnivån för byggnadskostnaderna i vissa mellansvenska län är en utgångspunkt för koefficienterna. Koefficienterna fastställs vidare med ledning av mätbara skillnader i byggnadskostnader mellan olika orter och relationerna mellan pantvärden och byggpriser.

När metoden för ortskoefficienter började användas fanns det tydliga skillnader mellan orter i fråga om byggnadskostnader. Skillnaderna kunde förklaras av olikheter i byggteknik, löner, transportkostnader m. m. Dessa skillnader har sedermera minskat. Endast delar av de lokala prisvariationerna kan förklaras på traditionellt sätt. Detta innebär att ortskoefficienterna styr den lokala prisnivån i betydande utsträckning när byggnadsmarknaden är balanserad.

Gränsdragningsproblemen i systemet är betydande. Ortskoefficienten i en kommun måste alltid bedömas i ett regionalt perspektiv. Vidare har trögheten nedåt i det nuvarande systemet i kombination med den blandade bedömningen av kostnader och priser skapat betydande svårigheter.

Inom bostadsdepartementet har vissa undersökningar av de regionala och lokala kostnadsskillnaderna utförts. Material som belyser dessa skillnader har därvid erhållits från bostadsstyrelsen, låneunderlagsgruppen, statens pris- och kartellnämnd samt Svenska byggnadsindustriförbundet. Detta material leder enligt min mening till slutsatsen att pantvärdenivån för byggnader behöver differentieras regionalt med avseende på kostnadsskillnader främst i fråga om frakter och löner. Jag har för avsikt att senare föreslå regeringen ändringar av de särskilda bestämmelserna till bostadsfinansieringsförordningen i detta syfte. Dessa ändringar bör ge förutsättningar för en revidering av samtliga ortskoefficienter. Koefficienterna bör framdeles prövas om vartannat år. De nya grunderna för att bestämma ortskoefficienter kan föranleda behov av vissa andra ändringar av lånesystemet. Jag tänker bl. a. på differentiering av de s. k. saneringstilläggen och på behovet av att differentiera vissa lånetillägg med hänsyn till projektstorlek. I den mån ändringarna förutsätter beslut av regeringen ankommer det på bostadsstyrelsen att göra framställning härom.

Byggadministrationsutredningens önskemål om en översyn av systemet med ortskoefficienter torde därmed vara tillgodosett.

När det gäller frågan om *produktionskostnadsbelåning* vill jag framhålla att utredningens förslag i denna del har mött viss kritik när det gäller sättet att beräkna räntebidrag. Också för egen del finner jag det olyckligt om en differentiering av sättet att bestämma å ena sidan lån och å andra sidan

räntebidrag skulle genomföras, eftersom en sådan ordning strider mot det allmänt omfattade kravet på kostnadsneutralitet mellan olika besittnings- och företagsformer. Detta utgör i och för sig inte något skäl mot att genomföra en produktionskostnadsbeläning, eftersom dessa nackdelar skulle kunna undanröjas genom en förändring av utredningens förslag på denna punkt. Utredningen har emellertid förutsatt att lämplig tidpunkt för ett genomförande bör prövas med utgångspunkt i konkurrenssituationen. Därtill kommer att nyssnämnda åtgärder beträffande systemet med tids- och ortskoefficienter i väsentliga avseenden hör tillgodose de önskemål som legat till grund för utredningens förslag. Frågan bör därför tas upp till prövning när reglerna om konkurrens i bostadsbyggandet har fått full effekt.

7.7 Ikraftträdande

Huvuddelen av de ändringar som jag nu har förordat bör genomföras den 1 juli 1978. Följande ändringar bör dock genomföras den 1 januari 1979.

1. Överflyttning av beslut om bidrag till förbättring av boendemiljön från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna.

2. Möjligheter att erhålla tillägg till låneunderlag för garanti- och försäkringskostnader. Tillägg bör emellertid kunna utgå även i de fall preliminärt men inte slutligt beslut har meddelats före den 1 januari 1979 om överlåtelse från producenten äger rum efter denna tidpunkt.

Beträffande kommunala bostadsförsörjningsprogram bör ändringarna genomföras fr. o. m. den 1 januari 1979 med tillämpning fr. o. m. den programomgång som avser perioden 1980–1984.

Vidare bör förändringarna i fråga om beslut om ramfördelning på län och storstadsområden genomföras den 1 juli 1978 och avse ramar fr. o. m. kalenderåret 1979.

8 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m.

9 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att

1. antaga förslag till lag om ändring i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m.

dels att

2. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för lånemyndighetens prövning,
3. godkänna vad jag har förordat i fråga om kommunalt ekonomiskt ansvar för bostadslån till kostnader för ändrad lägenhetssammansättning,
4. godkänna de av mig förordade ändringarna beträffande grunder för bostadslångivningen,
5. godkänna vad jag har förordat beträffande inriktningen av bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas verksamhet,
6. godkänna de riktlinjer för en omorganisation av statens planverk som jag förordat,
7. bemyndiga regeringen att vidtaga de övergångsåtgärder och åtgärder i övrigt som behövs för att omorganisationen skall kunna genomföras,
8. godkänna vad jag har förordat i fråga om ansvarsfördelning mellan bostadsstyrelsen och statens planverk samt mellan bostadsstyrelsen och konsumentverket,
9. godkänna vad jag har förordat beträffande grunderna för ett till bostadslångivningen knutet förbättrat konsumentskydd,
10. godkänna vad jag har förordat i fråga om fördelning av ramar på län och storstadsområden,
11. godkänna vad jag har förordat om den allmänna utformningen av metoden för beräkning av låneunderlag och pantvärde.

10 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

Propositionen	
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till Lag om ändring i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m.	4
Utdrag ur regeringsprotokollet den 23 februari 1978.	
1 Inledning	5
2 Nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun samt organisationen i fråga om bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsende	9
2.1 Bostadspolitik	9
2.2 Plan- och byggnadsväsen	12
3 Byggsäkerhetsutredningen	14
3.1 Allmänna utgångspunkter för ansvarsfördelningen	14
3.2 Utredningens prövning av den bostadspolitiska organisationen mot principerna för uppgiftsfördelning mellan stat och kommun	17
3.3 Föresattnings för en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut	22
3.3.1 Principiella föresattnings	22
3.3.2 Kommunernas nuvarande befattning med låne- och bidragsärenden	23
3.4 Förslag till ny uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom bostadspolitiken	24
3.5 Fördelning av ramar	25
3.6 Besvär	27
3.7 Ökat ekonomiskt ansvar för kommunerna	27
3.8 Överföring av förvaltningen av bostadslån m. m. till riksbanken	28
3.9 Ny roll för den statliga organisationen	30
3.10 Samband mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsende	34
3.10.1 Styrning av bostadens och bostadsmiljöns kvalitet	34
3.10.2 Fysisk planering och bostadsbyggnadsprogram	36
3.10.3 Kommunal markförvärvspolitik och fysisk planering	37
3.10.4 Behov av samordning på regional nivå	37
3.10.5 Kontaktmönstret inom nuvarande organisation	39
3.11 Förslag till ny organisation	39
3.11.1 Central organisation	40
3.11.2 Regional organisation	44
3.11.3 Lokal organisation	45
3.11.4 Personalresurser	45
3.12 Gränsdragning mellan bostadsverket och andra myndigheters verksamhetsområde	46
3.12.1 Avgränsning mot konsumentverket	46
3.12.2 Statistik över byggnadspriser, bostadskostnader m. m.	48

3.13	Kontroll och besiktning av småhus	51
3.14	Förslag till ändringar i nuvarande belåningsmetod	56
3.14.1	Argument för och emot nuvarande belåningsmetod ..	56
3.14.2	Förslag till produktionskostnadsbelåning	59
3.15	Genomförande	60
3.16	Särskilt yttrande	61
4	Remissyttrandena	62
4.1	Inledning	62
4.2	Allmänna utgångspunkter för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och mellan olika nivåer i statsförvaltningen ...	62
4.3	Utredningens prövning av den bostadspolitiska organisationen ställd mot principerna för uppgiftsfördelning mellan stat och kommun	63
4.4	Förutsättningar för en kommunalisering av låne- och bidragsbeslut	66
4.4.1	Principiella förutsättningar	66
4.4.2	Kommunernas nuvarande befattningsmed låne- och bidragsärenden	68
4.5	Förslag till ny uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom bostadspolitiken	72
4.5.1	Kommunala uppgifter	72
4.5.2	Decentralisering av beslutsfattandet inom den statliga organisationen	82
4.6	Fördelningar av ramar	84
4.7	Besvär	86
4.8	Ökat ekonomiskt ansvar för kommunerna	87
4.9	Överföring av förvaltning av bostadslån m. m. till riksbanken	89
4.10	Ny roll för den statliga organisationen	92
4.11	Samband mellan bostadspolitik, fysisk planering och byggnadsväsen	95
4.11.1	Styrning av bostadens och bostadsmiljöns kvalitet ...	97
4.11.2	Samband mellan fysisk planering och kommunernas bostadsbyggnadsprogram	99
4.11.3	Kommunal markförvärvspolitik och fysisk planering	100
4.11.4	Behov av samordning mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen på regional nivå	101
4.12	Förslag till ny organisation	102
4.12.1	Central organisation	102
4.12.2	Regional organisation	110
4.12.3	Lokal organisation	116
4.12.4	Personalresurser	118
4.13	Gränsdragning mot andra myndigheter	122
4.13.1	Avgränsning mot konsumentverket	122
4.13.2	Statistik över byggnadspriser, bostadskostnader m. m. ..	125
4.14	Kontroll och besiktning	126
4.15	Förslag till ändringar i nuvarande belåningsmetod	136
4.16	Genomförande	142
4.17	Kostnadsfördelning	143

5	Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna	144
5.1	Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen	144
5.2	Bostadsförsörjningsprogram	147
5.3	Bostadssociala inventeringar	148
5.4	Kommunernas informationsskyldighet	149
5.5	Reservationer	150
6	Remissyttrandena	150
6.1	Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen	150
6.2	Bostadsförsörjningsprogram	151
6.3	Bostadssociala inventeringar	153
6.4	Kommunernas informationsskyldighet	155
7	Föredraganden	156
7.1	Den bostadspolitiska organisationen	156
7.1.1	Återblick	156
7.1.2	Byggadministrationsutredningens huvudförslag och remissyttrandena däröver i sammandrag	159
7.1.3	Ställningstagandena till utredningens huvudförslag	163
7.2	Ansvarsfördelning stat/kommun	164
7.2.1	Allmänna utgångspunkter	164
7.2.2	Kommunalisering av låne- och bidragsbeslut enligt byggadministrationsutredningens förslag	166
7.2.3	Kommunalt ekonomiskt ansvar för bostadsbyggandet ..	168
7.2.4	Ökat kommunalt inflytande i låne- och bidragsärenden – minskad statlig detaljreglering	169
7.2.5	Kommunernas ansvar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen	174
7.3	Den statliga bostadspolitiska organisationen	180
7.3.1	Ställningstaganden till byggadministrationsutredningens förslag beträffande den statliga organisationen	180
7.3.2	Decentralisering inom den statliga organisationen	185
7.3.3	Ny inriktning av arbetet inom den statliga bostadspolitiska organisationen	191
7.4	Förstärkt konsumentskydd för småhusköpare	198
7.5	Ramfrågor	204
7.5.1	Beslut om fördelning av ramar på central nivå	204
7.5.2	Beslut om fördelning av ramar på regional nivå	205
7.5.3	Ramsystemets utformning som instrument för statsmakternas investeringsstyrning	207
7.6	Belånings- och kostnadsfrågor	208
7.7	Ikraftträdande	212
8	Upprättat lagförslag	212
9	Hemställan	213
10	Beslut	213
Bilaga I	Boendeutredningarnas förslag till Lag om bostadsförsörjningen m. m.	217
Bilaga II	Boendeutredningarnas förslag till Förordning om kommunala bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering	219

Bilaga I

Förslag till

Lag om bostadsförsörjningen m. m.

Härigenom förordnas följande.

1 § Kommunen ansvarar för bostadsförsörjningen inom kommunen.

Kommunen skall verka för att dess invånare och de som avser att bosätta sig inom kommunen får tillgång till rymliga, väl utrustade och ändamålsenliga bostadslägenheter och en i övrigt god bostadsmiljö. Kommunen skall därvid skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning inom kommunens bostadsområden.

Kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde skall samråda för att främja bostadsförsörjningen.

2 § Kommunen får ställa medel till förfogande enligt grunder som kommunen bestämmer för att göra det möjligt för den enskilde att anskaffa och inneha en fullvärdig bostad inom det bostadsförsörjningsområde kommunen tillhör. Kommunen får dock ej bedriva sådan verksamhet inom annan kommun utan samtycke av denna.

I fråga om bostadsföretag, vari kommunen äger bestämmande inflytande och vars grundkapital delvis består av kapitaltillskott från annan än kommunen, får kommunen ställa medel till förfogande för att täcka hos bostadsföretaget uppkommen förvaltningsförlust även till den del förlusten belöper på sådan medintressent i företaget.

3 § Kommunen är skyldig att genom lämpligt kommunalt organ förmedla lån och bidrag, som utgår av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen inom riket eller eljest gäller bostäder och lokaler inom bostadsområde, samt att vid sådan statlig låne- och bidragsverksamhet biträda vid byggnadskontroll och låneförvaltning.

4 § Kommunen skall årligen upprätta bostadsförsörjningsprogram för den närmaste femårsperioden.

5 § Kommunen skall utföra bostadssocial inventering inom bostadsområde vid tidpunkt som anges av myndighet som regeringen bestämmer.

6 § Bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer och tillställas myndigheten.

7 § Kommunen skall fortlöpande lämna information om bostadsförsörjningen i kommunen.

Bostadssökande skall underrättas om möjligheterna att få bostadslägenhet i kommunen, bostadslägenheternas belägenhet, storlek, utrustning och pris samt andra förhållanden av betydelse.

8 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall kommunen anordna avgiftsfri bostadsförmedling. I område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende åligger sådan skyldighet kommunerna i området. Därvid skall gemensam bostadsförmedling anordnas och enhetliga grunder tillämpas vid anvisning av bostäder.

Regeringen kan ålägga kommun att fullgöra skyldighet enligt första stycket.

Har regeringen ålagt kommuner att anordna gemensam bostadsförmedling, skall de deltagande kommunerna handha denna i kommunalförbund. Enas de ej om förbundsordningen eller ändring av den eller om ordförande i förbundets fullmäktige eller styrelse, beslutar länsstyrelsen eller, om kommuner i mer än ett län berörs, regeringen. I övrigt gäller lagen (1957:281) om kommunalförbund.

9 § Kommun eller kommunalförbund, som handhar för två eller flera kommuner gemensam bostadsförmedling, får besluta att anvisning eller förmedling av bostad genom kommunal bostadsförmedling skall ske under villkor att den bostadssökande medverkar till att bostad, som han hyr eller innehar med bostadsrätt och som han lämnar i samband med inflyttningen i den nya bostaden, överläts på bostadssökande som kommunen eller kommunalförbundet anvisar.

Förslag till**Förordning om kommunala bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering**

Härigenom förordnas följande.

1 § I bostadsförsörjningsprogram skall anges omfattning och inriktning av investeringar i nybyggnad och ombyggnad av bostadslägenheter, lokaler samt fysisk miljö. Programmet skall redovisa även övriga åtgärder som syftar till att avhjälpa bristfälliga bostadsförhållanden och till att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning inom kommunens bostadsområden.

I bostadsförsörjningsprogrammet skall redovisas behovet av investeringar som avses i första stycket.

2 § Bostadssocial inventering skall omfatta ett eller flera bostadsområden och avse dels bostadsförhållandena, dels de förutsättningar bostadsmiljön ger för att tillfredsställa hushållens och individernas behov av kontakt, verksamheter och annat som är av betydelse för välfärden samt dels hushållens och individernas möjligheter att utnyttja bostadsmiljöns förutsättningar i nu berörda avseenden.

3 § Kommuner som ingår i ett gemensamt bostadsförsörjningsområde skall samverka och samråda med varandra vid upprättandet av bostadsförsörjningsprogram och vid bedömningen av åtgärder till vilka bostadssocial inventering kan ge upphov.

Kommunen skall vid upprättandet av bostadsförsörjningsprogram samråda med länsbostadsnämnden och i erforderlig omfattning med övriga länsmyndigheter.

4 § Kommunen skall lämna redogörelse för bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering till länsbostadsnämnden. Nämnden skall med ledning härav lämna övriga länsmyndigheter de uppgifter som kan behövas för myndigheternas verksamhet.

Länsbostadsnämnden skall inhämta länsstyrelsens yttrande över program som avses i första stycket. Nämnden skall därefter med eget yttrande över programmet sända detta och inventering som avses i första stycket till bostadsstyrelsen.

5 § Föreskrifter för verkställighet av denna förordning meddelas av bostadsstyrelsen efter samråd med statens planverk och socialstyrelsen.

