

Ref

Ett nytt plan- och bostadsverk

SOU 1987:48

Betänkande av organisationskommittén
för ett nytt plan- och bostadsverk



Statens offentliga utredningar
1987:48
Bostadsdepartementet

Ett nytt plan- och bostadsverk

Betänkande av organisationskommittén
för ett nytt plan- och bostadsverk
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
162 89 STOCKHOLM
TEL: 08/739 96 30

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 Stockholm

Tel:	08/763 23 20	Telefontid	8.10 - 12.00	(externt och internt)
	08/763 10 05		12.00 - 16.40	(endast internt)

ISBN 91-38-10046-0
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen
för bostadsdepartementet

Genom beslut den 2 april 1987 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst åtta ledamöter med uppdrag att lämna förslag om den huvudsakliga inriktningen och organisationen av verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades fr.o.m. den 3 april 1987 som ledamöter landshövdingen Lennart Sandgren, ordförande, kommunalrådet Gösta Blücher, byråchefen Magnus Elison, riksdagsledamoten Birgitta Hambræus, generaldirektören Lennart Holm, expeditionschefen Reidunn Laurén, riksdagsledamoten Oskar Lindkvist samt kommunalrådet Gun-Britt Mårtensson. Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 14 april 1987 ombudsmannen Maritha Lindberg och förbundssekreteraren Michael Tay. Som experter i kommittén förordnades fr.o.m. den 3 april 1987 byråchefen Sven-Åke Andersson, departementsrådet Olle Kullén, departementssekreteraren Anders Sköld och departementsrådet Urban Zetterquist samt fr.o.m. den 10 augusti 1987 kanslirådet Rolf Lindell. Huvudsekreterare i kommittén är överarkitekten Kerstin Maunsbach och som sekreterare biträder byråchefen Tomas Lindencrona och avdelningsdirektören Marika af Winklerfelt. Assistenten i bostadsdepartementet Lena Källberg medverkar i sekretariatets arbete. Kommittén har anlitat konsultföretaget Sinova för vissa delutredningar.

Kommittén har antagit namnet organisationskommittén för ett nytt plan- och bostadsverk.

Kommittén får enligt direktiven lägga upp arbetet så, att de frågor som bör underställas riksdagen redovisas i två etapper. I enlighet med direktiven redovisas härmed i en första etapp förslag om huvudsaklig inriktning och organisation av verksamheten vid det nya verket. Vårt betänkande från den första etappen överlämnas härmed.

Kommittén avser att i en andra etapp lämna förslag om dels frågor om budgetregleringen inför budgetåret 1988/89, dels frågor som kan beslutas av regeringen utan riksdagens medverkan.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Magnus Elison, Birgitta Hambræus, Lennart Holm och Oskar Lindkvist.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Magnus Elison och Lennart Holm samt av de sakkunniga Maritha Lindberg och Michael Tay.

Stockholm den 25 september 1987

Lennart Sandgren
Magnus Elison
Lennart Holm
Oskar Lindkvist

Gösta Blücher
Birgitta Hambræus
Reidunn Laurén
Gun-Britt Mårtensson

/Kerstin Maunsbach
Tomas Lindencrona
Marika af Winklerfelt

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	7
1 UTREDNINGENS ARBETE	17
2 NUVARANDE ARBETSUPPGIFTER VID DE BÅDA VERKEN.....	20
2.1 Arbetsuppgifter och resurser vid bostadsstyrelsen....	20
2.2 Arbetsuppgifter och resurser vid statens planverk....	49
2.3 Gällande författningar som reglerar verkens arbeten..	75
3 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DET NYA VERKET.....	80
3.1 Omvärldens synpunkter.....	80
3.2 Verkets myndighetsroll.....	84
3.3 Organisationsteoretiska utgångspunkter.....	91
4 ÖVERVÄGANDEN OM DET NYA VERKET.....	97
4.1 Kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring.....	97
4.2 Bostadsmarknadsfrågor.....	102
4.3 Samordningsansvar för hushållning med naturresurser..	107
4.4 Kommunal översiktsplanering och bostadsförsörjnings- planering.....	113
4.5 Närmiljöns verksamheter och utformning.....	117
4.6 Bostadslåne- och byggbestämmelser.....	123
4.7 Låneförvaltningen.....	126
4.8 Typgodkännandeverksamheten.....	132
4.9 Konsumentupplysning och fastighetsjuridisk rådgivning	136

4.10	Införumverksamheten.....	141
4.11	Tjänsteexporten.....	147
4.12	Ledning och administrativ service.....	155
5	HUVUDSAKLIG INRIKTNING OCH ORGANISATION AV VERKSAM- HETEN VID DET NYA VERKET.....	165
5.1	Organisationsförslag.....	165
5.2	Verksamhetens inriktning.....	168
5.3	Genomförandefrågor.....	184
	RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE.....	186

BILAGOR

Bilaga 1 Anteckningar från sluthearing

Bilaga 2 Kommittédirektiv

SAMMANFATTNING

I detta betänkande föreslås en huvudsaklig inriktning och organisation av verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk.

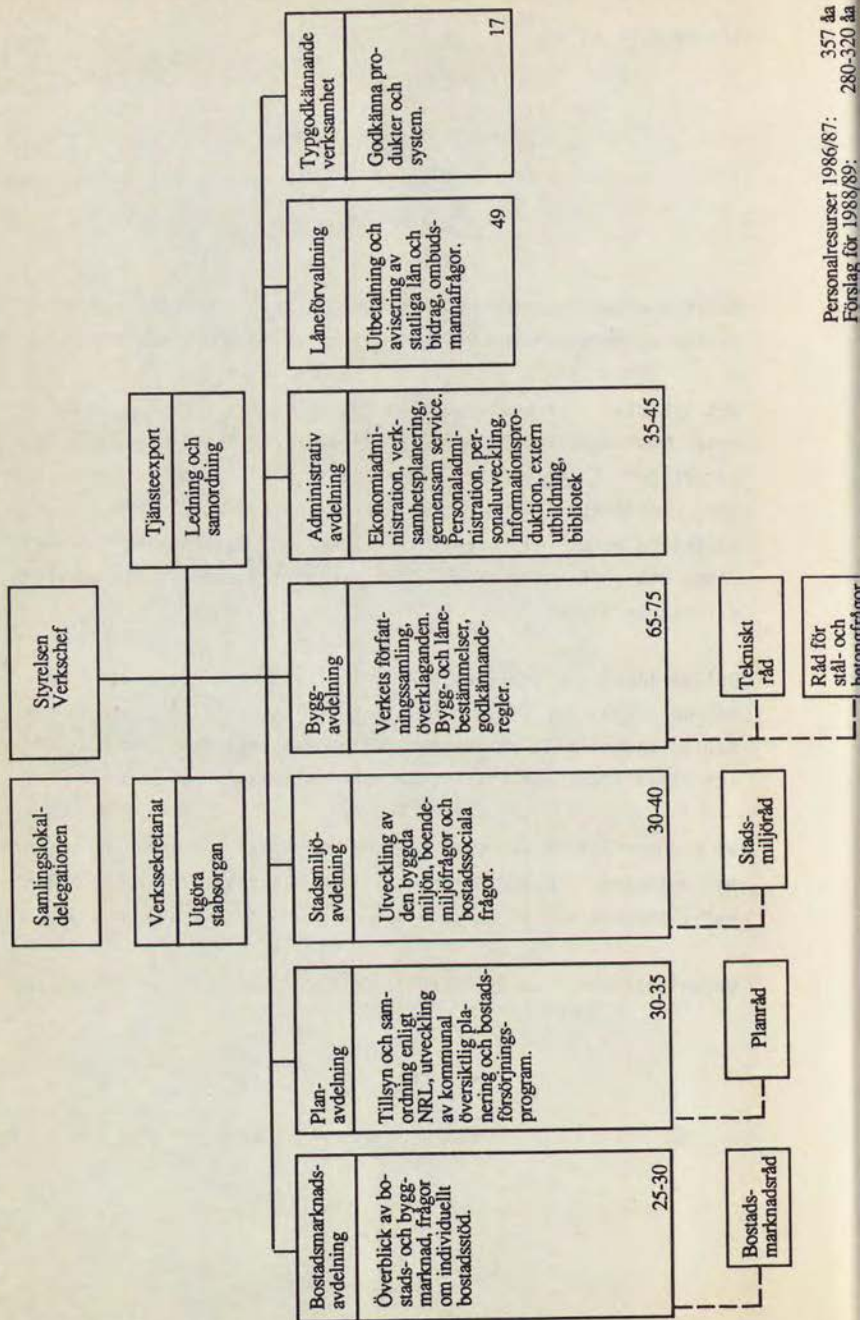
Det nya plan- och bostadsverket organiseras i fyra sakenheter som avser bostadsmarknadsfrågor, planfrågor, stadsmiljöfrågor och byggfrågor. En huvudenhet bildas dessutom för administrativa frågor. Låneförvaltning och typgodkännande ingår tills vidare som särskilda enheter i verket. Till generaldirektörens förfogande finns ett verkssekretariat. Tjänsteexporten underställs generaldirektören direkt.

Delegationen för samlingslokaler fortsätter sin verksamhet oförändrad. Rådet för stål- och betongnormer består. Övriga råd som i dag är knutna till planverket och bostadsstyrelsen ombildas så att ett eller flera råd knyts till sakenheterna.

Vi bedömer att de resurser som erfordras för myndighetens verksamhet motsvarar 280-320 årsarbetskrafter. Verket bör vara lokaliserat i Stockholm.

Organisationen framgår av följande tabell.

Organisation av plan- och bostadsverket



Tidplan

Genom beslut den 2 april 1987 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst åtta ledamöter med uppdrag att lämna förslag om den huvudsakliga inriktningen och organisationen av verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk. Förslag till inriktning av verkets arbete skall redovisas före utgången av september månad 1987. Utredningens arbete skall bedrivas så att det nya verket kan inrättas den 1 juli 1988. I en andra etapp tas frågor upp som berör budgetregleringen inför budgetåret 1988/89. Denna etapp redovisas före november månads utgång 1987.

Utredningen har tagit en utgångspunkt i erfarenheter av de båda verkens hittillsvarande verksamhet samt sökt höra de olika intressenter i samhället som kan anses vara i väsentlig grad berörda av verksamheten. Vi har även sökt informera berörda arbetstagare om vårt arbete.

De båda verkens hittillsvarande verksamhet

Bostadsstyrelsen tillkom den 1 juli 1948. Den nuvarande organisationen innefattar fem huvudenheter, boendebyrån, byggnadsekonombyrån, rättsbyrån, administrativa byrån och personalkontoret. Till generaldirektörens förfogande finns ett verkssekretariat och en informationsenhet. Ett råd för bostadssociala frågor och ett för belånings- och värderingsmetoder är knutna till styrelsen. En särskild delegation, samlingslokaldelegationen, handlägger i styrelsens ställe det statliga stödet till allmänna samlingslokaler och vissa teaterlokaler m.m. I bostadsverket ingår dessutom 24 länsbostadsnämnder.

Bostadsstyrelsens arbetsuppgifter enligt instruktionen SFS 1968:669, senast ändrad 1987:318, är i korthet

"att handha den statliga låne- och bidragsverksamheten för att främja bostadsförsörjningen,

att undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggande, bostadsmarknad och bostadssociala förhållanden samt på grundval härav ge underlag för beslut som avser det framtida bostadsbyggandets omfattning och inriktning,

att på lämpligt sätt bistå kommuner, byggherrar och andra, som medverkar i bostadsbyggandet, för att främja långsiktig planering av byggandet och fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen,

att genom råd och information främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet,

att främja sådant utvecklingsarbete inom styrelsens arbetsområde, vars resultat kan väntas komma till praktisk användning inom bostadsförsörjningen, att i övrigt ta de initiativ som kan behövas för att främja att goda bostäder byggs och att en god boendemiljö skapas.

Det åligger vidare styrelsen att handlägga ärenden om statligt stöd till allmänna samlingslokaler."

Under budgetåret 1986/87 disponerade bostadsstyrelsen för sin verksamhet totalt 55,777 milj. kr. Det totala antalet nedlagda årsarbetskrafter var 195,3 åa.

Statens planverk tillkom den 1 juni 1967. Den nuvarande organisationen innefattar tre huvudenheter, planavdelningen, administrativa byrå och byggnadsavdelningen. Till generaldirektörens förfogande finns ett verkssekretariat. Ett planråd, ett tekniskt råd samt ett stål- och betongråd är knutna till verket. Statens va-nämnd är i administrativt hänseende knutet till verket.

Planverkets arbetsuppgifter enligt instruktion SFS 1967:329, ändrad 1987:289, är i korthet att samla in och bearbeta kunskaper och erfarenheter inom sitt verksamhetsområde, ha allmän uppsikt över plan- och byggnadsväsendet, lämna allmänna råd för planväsendet samt meddela föreskrifter och allmänna råd för byggnadsväsendet. Dessutom ska planverket verka för samordning mellan verket och andra myndigheter när det gäller insamling och bearbetning av kunskaper och erfarenheter som rör hushållning med mark och vatten samt råd och vägledning beträffande fullföljandet av de

riktlinjer som har beslutats av statsmakterna för hushållningen med mark och vatten.

Planverket utfärdar också riksgiltiga typgodkännanden av konstruktioner eller utförande i övrigt av byggnader eller andra anordningar om vilka bestämmelser ges i byggnadslagstiftningen samt biträder med utlåtande, undersökning eller annat arbete, om det är av allmänt intresse för byggnadsväsendet. Planverket bedriver tjänsteexport enligt de regler som gäller för myndigheters affärsdrivande verksamhet i utlandet.

Under budgetåret 1986/87 disponerade planverket för sin verksamhet totalt 35,379 milj. kr. Det totala antalet nedlagda årsarbetskrafter var 161,1 åa.

Olika intressenter i samhället

Med syfte att inhämta synpunkter från olika intressenter i samhället rörande det framtida verkets arbetsformer och resultat har vi anordnat fyra hearings. De fyra konferenserna behandlade bostadsmarknadsfrågor, planfrågor, närmiljöfrågor och byggfrågor. Ett 20-tal personer från stat, kommun, näringsliv, organisationer, forskning och yrkesideella föreningar deltog vid varje hearing.

Vid konferenserna framfördes flera värdefulla synpunkter. Det är framför allt tre roller det nya verket bör utveckla.

Den första sammanhänger med överblick. Verket bör utarbeta översikter över och analyser av olika förhållanden i landet av intresse för bostadsförsörjningen och plan- och byggnadsväsendet. Att söka förutse och åstadkomma en framförhållning inför olika förändringar är väsentligt. S.k. early warning vore ett uppskattat sätt.

Den andra sammanhänger med verkets arbete med att ge underlag till statsmakernas beslut. Verket bör ta ett ansvar för själva systemen för bostadsförsörjningen och plan- och byggnadsväsendet och att med en konsekvent uppbyggd utvärderingsverksamhet ge underlag till ändamålsenliga regelförändringar. Verket bör också med utgångspunkt från statsmakernas beslut utarbeta författningar och bestämmelser som kan fungera på ett praktiskt och enkelt sätt.

Den tredje utgår från önskan om att verket bör vara offensivt. Verket bör utveckla en aktiv och pådrivande roll. Det kan innebära insatser vad gäller information, rådgivning, visa upp goda exempel och aktivt deltagande i utvecklingsarbeten.

Även i andra studier har synpunkter från olika intressenter sökt inhämtas. Erfarenheter har dragits av tidigare utförda omvärldsstudier och utvärderingar. Konsekvenser för verkets myndighetsroll som förorsakas av ny lagstiftning och riksdagens behandling av verksledningspropositionen har sökt belysas. Särskilt PBL och NRL föranleder en delvis ny rollfördelning mellan stat och kommun.

Omprövning och förnyelse

I ett flertal avseenden har de båda verkens hittillsvarande verksamhet ansetts behöva omprövas och förnyas. De förändringar som härvid föreslås är

• Kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring

För att förbättra kunskapsförsörjningen och erfarenhetsåterföringen behövs flera olika åtgärder. Det är väsentligt att olika typer av uppgifter rörande ett sakområde kan sammanhållas i en enhet. Det är vidare väsentligt att mer systematiska former utvecklas för insamling, sammanställning, analys och presentation. Riksöversikter bör utarbetas för olika frågor. Även former för fortlöpande diskussion och samarbete med olika avnämare och parter bör utvecklas. Till varje sakområde bör rådgivande organ knytas.

- Bostadsmarknadsfrågor

För att ge tyngd åt det nya verkets bostadspolitiska roll bör de övergripande bostadspolitiska frågorna föras samman inom en särskild enhet i det nya verket. Hit samlas den kompetens som finns inom bostadsstyrelsen för uppföljningar och utvärderingar av det bostadspolitiska stödets effekter. Hit förs också ansvaret för administrationen av regelsystemet för det individuella bostadsstödet. Enheten tillförs dessutom ny kompetens när det gäller samhällsekonomi och kreditmarknadsfrågor. Samarbete etableras med forskningsinstitutioner för att kunna initiera sådant utvecklingsarbete som ej kan bedrivas inom det nya verket.

- Samordningsansvar för hushållning med naturresurser

Med utgångspunkt i den planeringsprocess som har etablerats i genomförandet av den fysiska riksplaneringen och med stöd av en ny lag om hushållning med naturresurser (NRL) föreslås att det nya plan- och bostadsverket får ansvar för samordning och uppsikt över hushållning med naturresurser. Detta arbete bör ske i nära anslutning till utveckling av metoder för översiktlig kommunal planering enligt den nya plan- och bygglagen (PBL) och i samarbete med berörda sektororgan.

- Kommunal översiktsplanering och bostadsförsörjningsplanering

En huvuduppgift för plan- och bostadsverket är rådgivning till kommunerna om översiktlig planering. Det gäller särskilt inför utvecklingen av översiktsplaner enligt PBL. I anslutning härtil bör inom det nya plan- och bostadsverket utvecklas metoder för kommunernas långsiktiga bostadsförsörjningsplanering. Arbetsuppgifter som i dag vilar på kommunsektionen vid bostadsstyrelsens boendebyrå, planverkets kommunbyrå och dess regionbyrå bör sammanföras inom samma enhet i det nya verket.

- Närmiljöns verksamheter och utformning

Arbetsuppgifter inom de båda myndigheterna som berör frågor för närmiljön bör sammanföras till en enhet inom det nya verket. Ett samordnat arbetssätt och synsätt bör eftersträvas. Översikter bör utarbetas över boendeförhållanden för olika grupper och över den befintliga bebyggelsens standard, kvalitet och gestalt. Förändringar för boendet och av bebyggelsen bör sökas förutses. Utvecklingsarbete bör främst bedrivas genom att sprida goda exempel. Besvärliga administrativa frågor och principärenden bör klaras ut tidigt. Verket bör regelbundet lämna underlag till regeringen om hur arbetsformerna för förnyelsen skall kunna underlättas. Verket bör ha en aktiv roll och söka samarbete med organisationer som bedriver informations- och utställningsverksamhet för att därmed informera om den befintliga bebyggelsens värden och möjligheter.

- Bostadslåne- och byggbestämmelser

För att förenkla byggprocessen bör de krav på byggnader som ställs i byggbestämmelser och lånebestämmelser samordnas i största möjliga utsträckning. För att uppnå detta bör dessa frågor handhas inom en och samma enhet. Utarbetandet av delområden i bygg- och lånebestämmelserna som berör samma byggnadstekniska eller bostadsfunktionella fråga bör föras ner i organisationen så långt det är praktiskt möjligt. På enheten bör också ankomma att samordna hela verkets författningssamling.

- Låneförvaltningen

De arbetsuppgifter i bostadsstyrelsens nuvarande verksamhet som är knutna till låneförvaltningen - dvs. utbetalning av lån och bidrag samt avisering av betalningar - förs samman inom en särskild enhet inom det nya verket. Nuvarande resurser för låneförvaltningen bibehålls tills vidare för att inga störningar skall uppstå i samband med sammanläggningen.

● Typgodkännandeverksamheten

Näringslivet bör ta ett ökat ansvar för typgodkännandeverksamheten inom byggområdet. Detta bör ske i form av att näringslivet blir delägare tillsammans med staten i ett nybildat godkännandeorgan inom byggområdet. Därigenom uppnås också den fördelen att prövning inte kommer att utföras av samma organisation som utfärdar de regler som skall ligga till grund för prövningen. Dessutom minskas organisationen.

Typgodkännandeverksamheten bör i ökad omfattning i förhållande till i dag inriktas mot nya produkter, metoder och tekniska lösningar. Traditionella produkter bör överföras till produktstandard.

Det nya godkännandeorganet bör överta planverkets nuvarande uppgift att utfärda typgodkännanden om produkters överensstämmelse med nationella byggregler. På sikt bör verksamheten också kunna innefatta europeiska och internationella typgodkännanden. Det nya organet bör också ges möjlighet att utfärda interimistiska tidsbegränsade godkännanden för helt nya produkter och metoder.

Det nya plan- och bostadsverket bör få i uppdrag att närmare utreda formerna för det nya godkännandeorganet samt att uppta förhandlingar med näringslivet i syfte att inrätta ett nytt godkännandeorgan inom byggområdet.

● Konsumentupplysning och fastighetsjuridisk rådgivning

Fastighetsjuridisk rådgivning till småhusägare bör ej ingå i det nya verkets ansvarsområde. Konsumentverket bör därför även i fortsättningen ha det centrala stödjande ansvaret för den fastighetsjuridiska rådgivning som bedrivs av länsbostadsnämnder och kommunala konsumentvägledare. Det ansvar som bostadsstyrelsen har för att främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet bör dock ingå som ett led i det nya plan- och bostadsverkets informationsverksamhet.

● Inforumverksamheten

Den informations- och utställningsverksamhet som drivs gemensamt av 12 myndigheter/forskningsorgan vid Inforum har sitt värde i möjligheten att kunna bedriva sektorsövergripande information i aktuella samhällsfrågor. Efter samråd med berörda myndigheter står det dock klart att resurser inte kan säkras för en fortsatt verksamhet i oförändrad form under det nya plan- och bostadsverkets huvudmannaskap. Om verksamheten skall kunna fortleva bör den överlåtas på annan huvudman. Inom kommittén saknar vi förutsättningar att nu föreslå hur resurser för en fortsatt verksamhet skall kunna säkras.

● Tjänsteexporten

Statsmakterna har i en serie beslut under senare år tagit initiativ till att intensifiera tjänsteexporten, även från statliga myndigheter. Tjänsteexport bedrivs för närvarande såväl vid bostadsstyrelsen som planverket. I det följande föreslås att det nya plan- och bostadsverket ska bedriva tjänsteexport i uppdragsform och med full kostnadstäckning.

● Ledning och administrativ service

Den administrativa service som behövs vid det nya plan- och bostadsverket föreslås koncentreras till en huvudenhet för administration. De frågor om låneförvaltning som handläggs inom bostadsstyrelsens administrativa byrå föreslås brytas ut ur administrationen och placeras i en separat enhet för låneadministration i det nya verket. Den juridiska kompetensen föreslås bli fördelad på sakenheterna men med en koncentration till en av dem. Ett verksamhetssekretariat och en enhet för tjänsteexport föreslås underställas verksamheten.

1 UTREDNINGENS ARBETE

På grundval av prop. 1986/87:48 om bostadspolitikens beslutade riksdagen (BoU 7, rskr 93) i december 1986 att bostadsstyrelsen och statens planverk skall läggas samman till en myndighet.

Den 2 april 1987 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att lämna förslag om den huvudsakliga inriktningen och organisationen av verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk.

I enlighet med kommittédirektiven har vi lagt upp vårt arbete så att de frågor som bör underställas riksdagen redovisas i två etapper. Till den första etappen har hänförts frågor som rör inriktningen av verkets arbete.

Under den första etappen har vi haft fem sammanträden. Som underlag till våra förslag har ett flertal delutredningar och överläggningar genomförts.

En beskrivning av de nuvarande förhållandena vid bostadsstyrelsen och statens planverk har utarbetats. Denna omfattar en sammanställning av de arbetsuppgifter som bedrivits under budgetåret 1986/87 samt de arbetsresurser som erfordras härför. Arbetsresurserna har beräknats i årsarbetskrafter (åa). En sammanställning av de viktigare författningarna som reglerar de båda verken ingår också. De nuvarande förhållandena redovisas i kap. 2.

Mot bakgrund av de särskilda omvärldsstudier vi utfört, verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) och organisationsteoretiska

utgångspunkter har ett antal mer principiella ställningstaganden rörande inriktning av verksamheten vid det nya verket föreslagits. Dessa redovisas i kap. 3.

Ett antal s.k. knäckfrågor har identifierats. Med knäckfråga menar vi en fråga om en del av den nuvarande verksamheten skall upphöra, ändras eller utvecklas. Bland knäckfrågorna behandlas alltså inte den del av den nuvarande verksamheten som bör fortsätta utan endast de förändringar som bör övervägas. De nuvarande arbetsuppgifterna vad gäller t.ex. utvecklingsarbete, rådgivning, erfarenhetsåterföring, ärendehandläggning inom såväl områden för bostadsförsörjning som för planläggning och byggande har redovisats i kap. 2. Sammanlagt 12 sådana knäckfrågor har utretts. Förslag till förändringar redovisas i kap. 4.

Under utredningens gång har vi hört de olika intressenter i samhället som kan anses vara i väsentlig grad berörda av verksamheten. Vid de hearings, som utgjorde en del av omvärldsstudien, har ett 80-tal personer deltagit från statliga myndigheter, landsting, kommuner, näringsliv, konsulter, forskare och yrkesideella organisationer. Vid den sluthearing, som ägde rum före slutligt ställningstagande i kommittén, har representanter från ett 30-tal olika intressenter och organisationer inbjudits.

I anslutning till olika delutredningar har ett flertal kontakter och överläggningar ägt rum. Inför överväganden rörande Inforum-verksamheten har ett samrådsmöte ägt rum med ett 15-tal berörda myndigheter och intressenter. Inför övervägande rörande typgodkännandeverksamheten har ett liknande samrådsmöte anordnats med ett tiotal berörda organ. Vad gäller genomförandefrågor har överläggningar skett med statens arbetsgivarverk och statens arbetsmarknadsnämnd.

Vi har fortlöpande informerat berörda arbetstagare om vårt arbete. I kommittén ingår två sakkunniga som representanter från personalorganisationer. Kommitténs två sekreterare, som hämtats från vardera verket, har fungerat som kanaler mellan kommittén och myndig-

heterna. Direkt efter varje kommittésammanträde har information lämnats till ett tiotal personalrepresentanter. Ett särskilt informationsblad har dessutom distribuerats till samtliga anställda ungefär två ggr/månad. Till de hearings och samrådsmöten som vi anordnat har personalrepresentanter och representanter från de båda verken inbjudits. Vid ett informationsmöte i augusti på verken presenterades ett förslag till huvudsaklig inriktning och organisation om verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk.

2.1 Arbetsuppgifter och resurser vid bostadsstyrelsen

Bostadsstyrelsens tillkomst och utveckling

Bostadsstyrelsen tillkom den 1 juli 1948 genom en omorganisation av dåvarande statens byggnadslånebyrå. Samtidigt bildades länsbostadsnämnderna.

Innan bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna tillkom hade riksdagen fattat en rad betydelsefulla beslut om målen och medlen för bostadspolitiken. Dessa beslut var grundade på förslag från den s.k. bostadssociala utredningen, som hade tillsatts redan år 1933.

Samhällets ansvar för bostadspolitiken och för att dess mål uppnåddes fördelades mellan stat och kommun. Staten skulle svara för de ekonomiska medlen genom lån- och bidragsgivning och för att det fanns en ändamålsenlig lagstiftning på olika områden. Kommunerna skulle svara för planeringen och skulle ta initiativ så att bostäder blev byggda och förbättrade.

För att sköta statens del av bostadspolitiken behövdes en organisation. Bostadssociala utredningen ansåg att det inte bara behövdes ett centralt organ, som skulle bildas genom omorganisation av statens byggnadslånebyrå och kallas bostadsstyrelsen utan även länsorgan, som borde kallas länsbostadsnämnder. Regeringen anslöt sig till denna uppfattning i en proposition till 1947 års riksdag. En särskild organisationsutredning tillkallades som avlämnade sitt

betänkande i januari 1948 och den 1 juli samma år bildades den nya organisationen.

Genom detta hade man skapat förutsättningar för en successiv decentralisering till länsbostadsnämnderna av beslutsfattandet i låne- och bidragsärenden och av låneförvaltningen. I början av 60-talet var decentraliseringen i princip genomförd, även om beslutanderätten för vissa speciella bidragsformer fortfarande ligger kvar på bostadsstyrelsen. Huvuddragen i bostadsstyrelsens nuvarande organisation daterar sig också från den tiden. Organisationen förändrades dock 1982 i vissa delar efter en intern organisationsöversyn.

Bostadsstyrelsens huvuduppgifter och organisation

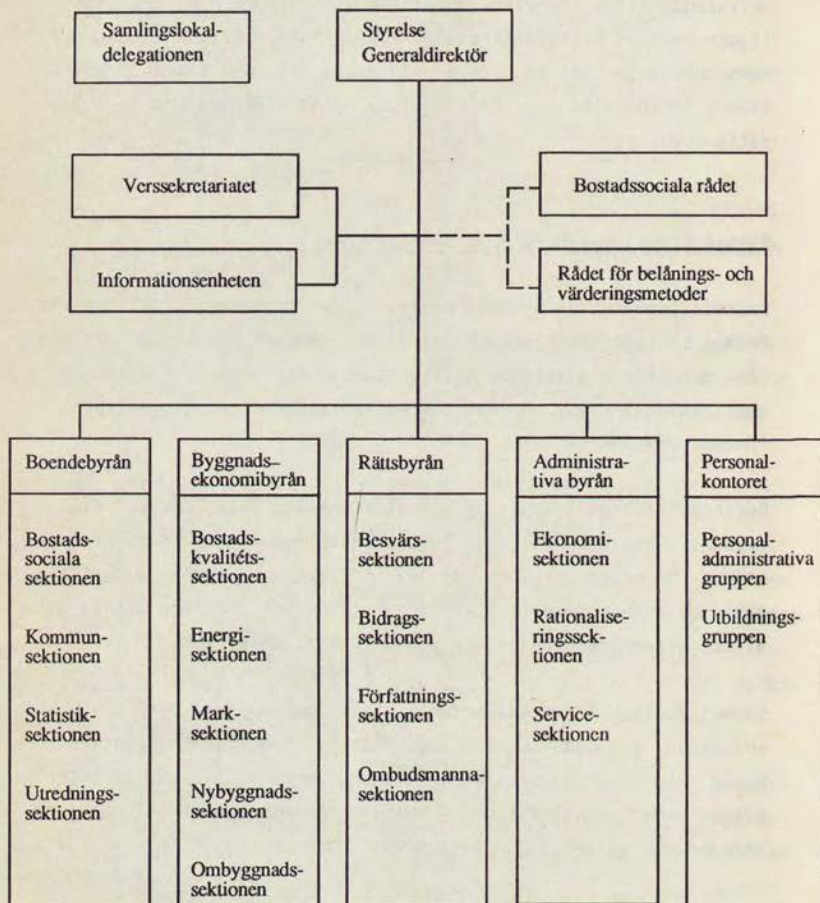
Bostadsstyrelsen är statens centrala fövaltningsmyndighet för att främja bostadsförsörjningen. Styrelsen handhar bl.a. den statliga lån- och bidragsgivningen till bostadssektorn och till allmänna samlingslokaler m.m. Dessutom är styrelsen chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna.

Bostadsstyrelsen leds av en styrelse med sju ledamöter och två personalrepresentanter, där bostadsstyrelsens chef - generaldirektören - är ordförande. En särskild delegation - samlingslokaldelegationen - handlägger i styrelsens ställe det statliga stödet till allmänna samlingslokaler och vissa teaterlokaler m.m.

Inom styrelsen är verksamheten uppdelad mellan fyra byråer - boendebyrån, byggnadsekonomibyrån, rättsbyrån och administrativa byrån - samt ett personalkontor. Dessutom finns två stabsenheter direkt under verksledningen - verkssekretariatet och informationsenheten. Se vidare tablå över organisationen.

Två råd har också knutits till styrelsen för att bistå i vissa frågor dels rådet för belånings- och värderingsmetoder som behandlar utvecklingen av byggnadspriser och kostnader samt dess

Organisation av bostadsstyrelsen



inverkan på värdering och belåning av låneobjekt, dels bostads-sociala rådet som bistår styrelsen i bostadssociala frågor.

Bostadsstyrelsens resurser

För sin verksamhet disponerar bostadsstyrelsen ett myndighetsanslag (B 1) som för 1986/87 uppgick till 50,8 milj. kr. Därutöver disponerades 5 milj. kr. över anslaget B 18 för information och utbildning. När det gäller tjänsteexport och viss försäljningsverksamhet är verksamheten till vissa delar självfinansierande.

Fördelningen av anslagen på olika kostnadsslag under budgetåret 1986/87 redovisas i tabell 1.

Tabell 1 Bostadsstyrelsens anslag under 1986/87

Kostnadsslag	kkkr
B 1 Löner	24 659
Övr. förv. kostnader	13 128
Lokalkostnader	5 484
Blanketter	2 160
Särkostn.-revisionskontor	345
Utvidgat datorstöd	3 246
Kostnadskontroll	1 750
B 18 Information o utbildn.	5 000
Totalt	55 777

Bostadsstyrelsens löneanslag har till följd av statsmakternas besparingssträvanden varit föremål för årliga nedskärningar sedan 1982/83. Personalstaten har under denna period minskat med 16 tjänster. Vid bostadsstyrelsen finns för närvarande 161 tjänstemän och 16 lokalvårdare med tills vidare anställning. I tabell 2 redovisas fördelningen av dessa på organisatoriska enheter och olika typer av tjänster. Med chef avses verkschef, byrå- och enhetschefer. Som assistent räknas med vissa undantag personal med lön motsvarande högst lönegrad N 12 i den statliga löneplanen.

Vid bostadsstyrelsen finns därutöver ett tjugotal projektanställda och ett tiotal konsulter för datautveckling, utvidgad kostnadskontroll m.m. samt tre lönebidragsanställda tjänstemän.

Tabell 2 Personal vid bostadsstyrelsen 30 juni 1987 med tills vidare anställning

Byrå/enhet	Chefer	Hand- läggare	Assi- stenter	Lokal- vårdare	Summa
Verkschef	1				1
Verkssekr.	2	1	2		5
Info.enhet	1	5	2		8
Boendebyrån	1	14	10		25
Byggn.ek.byrån	1	30	10		41
Rättsbyrån	1	17	7		25
Adm.byrån	1	19	28	16	64
Personalkont.	1	5	2		8
Totalt	9	91	61	16	177

Bostadsstyrelsens arbetsuppgifter

Bostadsstyrelsens arbetsuppgifter bestäms av instruktionen för styrelsen, de olika låne- och bidragsförfattningarna, särskilda uppdrag av regeringen samt av de mål som statsmakterna har angett för bostadspolitiken i stort och för de olika bostadspolitiska medlen, t.ex. finansieringssystemet och bostadsbidragen.

Allmänt uttrycker statsmakternas mål för bostadspolitiken att hela befolkningen skall beredas goda bostäder till skäliga kostnader. Bostaden betraktas som en social rättighet (prop. 1967:100, 1974:150, 181/82:100, 1986/87:48 m.fl.)

De allmänt formulerade målen berör frågor som gäller bl.a.

- tillgången på bostäder
- hushållens bostadsstandard
- bostadskostnader och priser för bostäder
- bostäders och den yttre bostadsmiljöns egenskaper.

För vissa av de nämnda områdena har statsmakterna uttalat mer konkreta mål. De avser t.ex. utrymmesstandard, lika kostnadsförutsättningar för bostäder med olika upplåtelseform och olika årgångar av hus, att minska standardskillnader som beror av skillnader i inkomst och försörjningsbördor, att förbättra tillgängligheten till bostäder för äldre och handikappade etc. Sådana mål är knutna till utformningen av finansierings- och bidragssystemen.

Enligt gällande instruktion (SFS 1965:669) för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna, ändrad 1987:318, beskrivs bostadsstyrelsens viktigaste arbetsuppgifter på följande sätt:

"Det åligger styrelsen särskilt

att handha den statliga låne- och bidragsverksamheten för att främja bostadsförsörjningen,

att undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggande, bostadsmarknad och bostadssociala förhållanden samt på grundval härav ge underlag för beslut som avser det framtida bostadsbyggandets omfattning och inriktning,

att på lämpligt sätt bistå kommuner, byggherrar och andra, som medverkar i bostadsbyggandet, för att främja långsiktig planering av byggandet och fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen,

att genom råd och information främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet,

att främja sådant utvecklingsarbete inom styrelsens arbetsområde, vars resultat kan väntas komma till praktisk användning inom bostadsförsörjningen, att i övrigt ta de initiativ som kan behövas för att främja att goda bostäder byggs och att en god boendemiljö skapas.

Det åligger vidare styrelsen att handlägga ärenden om statligt stöd till allmänna samlingslokaler."

Arbetsuppgifternas fördelning

Med utgångspunkt från de arbetsuppgifter som ålagts bostadsstyrelsen redovisas i det följande hur uppgifterna är fördelade mellan bostadsstyrelsens olika organisatoriska enheter. Redovisningen

sker i faktiskt antal åa under budgetåret 1986/87 med hänsyn tagen till frånvaro på grund av tjänstledigheter och deltider.

Uppgifterna redovisas också med fördelning på 8 verksamhetsområden varav de 5 första definierats i enlighet med att-satserna i bostadsstyrelsens instruktion. Styrelsens interna ledning och administration redovisas som ett särskilt verksamhetsområde under punkt 6. De funktioner som drivs gemensamt med planverket m.fl. myndigheter när det gäller växel och lokalvård särredovisas under punkt 7 och tjänsteexporten under punkt 8.

I följande sammanfattande tabell 3 redovisas verksamheten under 1986/87 för hela bostadsstyrelsen. Som framgår uppgick totala antalet åa till 195,3. I denna siffra ingår 20,5 åa för de funktioner som drivs gemensamt med planverket m.fl. myndigheter, men där bostadsstyrelsen är huvudman.

Tabell 3 Bostadsstyrelsen - antal årsarbetskrafter 1986/87

Verksamhetsområde	Verks- ledn. sekr.	Info enhet	Boende byrån	Byggn. ek. byrån	Rätts- byrån	Adm. byrån	Perso- nal- kont.	Summa
Lån och bidrag (1)	0,5		6,0	12,5	16,0	45,5		80,5
Undersöka o belysa (2)			4,6	13,5	0,5			18,6
Kommunernas planer (3)			2,0					2,0
Råd och info. (4)		2,5		6,0	0,5			9,0
Utveckla goda bostäder (5)	0,8		6,1	2,5				9,4
Administration (6)	3,0	5,0	4,3	9,0	6,5	17,5	8,0	53,3
Gemen.funktioner (7)						20,5		20,5
Tjänsteexport (8)				2,0				2,0
Totalt	4,3	7,5	23,0	45,5	23,5	83,5	8,0	195,3

Verksledningen och verkssekretariatet

Verkssekretariatet biträder verksledningen i verksamhetsplaneringsfrågor och i vissa särskilda utrednings- och kontaktoppdrag, bl.a. när det gäller forskningsfrågor. Inom sekretariatet finns också verkschefens sekreterare.

Verksledningen och verkssekretariatet disponerar 5 tills vidare anställda tjänstemän som fördelar sig enligt följande.

Tabell 4 Verksledning och sekretariat - personal den 30 juni 1987 med tills vidare anställning

Enhet	Chef	Hand- läggare	Assi- stenter	Summa
Verkschef	1			1
Verkssekretariat	2	1	2	5
Totalt	3	1	2	6

Under 1986/87 disponerade verksledning och sekretariat 4,3 åa. Arbetet fördelade sig på följande verksamhetsområden.

● Lån- och bidragsgivningen (1)

Särskilda juridiska utredningar och utvärderingar av föreskriftsverksamheten.

● Utveckla goda bostäder (5)

Verkssekretariatet svarar för ledning av styrelsens forskningsgrupp som under budgetåret 1986/87 disponerade 1,5 milj. kr. för forsknings- och utvecklingsarbete ur byggforskningsrådets medel. Dessa medel har använts för att tillgodose vissa av bostadsstyrelsens särskilda forskningsbehov. Under 1986/87 har styrelsen på detta sätt medverkat till ett flertal olika forskningsprojekt.

● Administration (6)

Verkssekretariatet svarar för samordning av verksamhetsplanering, AF-arbete, vissa särskilda utredningar och remisser. Sekreterarskapet för verkets styrelse och värderingsrådet ligger också på verkssekretariatet. Verkschefens personliga sekreterare räknas dessutom hit.

Tabell 5 Verksledning och sekretariat - antal årsarbetskrafter 1986/87 med fördelning på verksamhetsområden

Verksamhetsområde	Åa
Lån och bidrag (1)	
Föreskrifter o råd	0,5
Utveckla goda bostäder (5)	0,8
Administration (6)	
Ledning	1,0
Administrativ service	2,0
Totalt	4,3

Informationsenheten

Informationsenheten har ansvaret för planering, samordning och produktion av verkets externa information. Inom enheten framställs också personaltidningen till alla anställda vid bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Dessutom hör bostadsstyrelsens bibliotek till informationsenheten.

Vid enheten finns 8 tills vidare anställda fördelade enligt följande.

Tabell 6 Informationsenheten - personal den 30 juni 1987 med tills vidare anställning

Byrå/enhet	Chef	Hand- läggare	Assi- stenter	Summa
Informationsenh.	1	5	2	8

På informationsenheten disponerades 7,5 åa under 1986/87. Hur arbetet fördelade sig mellan olika verksamhetsområden framgår i det följande.

● Råd och information (4)

Informationsenheten håller en kontinuerlig överblick över verkets externa information och bevakar särskilt att behovet av samhälls-information, dvs. information om rättigheter och skyldigheter, tillgodoses. Inom enheten framställs således i samråd med fackbyråerna den information som riktar sig till allmänheten i form av broschyrer, informationsblad, kampanjer, utställningar m.m. Enheten samordnar också styrelsens presskontakter och olika rapportserier.

Årligen genomförs två kampanjer i massmedia om bostadsbidragen dels för att upplysa om rätten att få bostadsbidrag, dels för att påminna om skyldigheten att anmäla ändrad inkomst m.m. Därutöver genomförs andra kampanjer vid behov.

Varje år produceras omkring ett tiotal broschyrer om lån och bidrag, villkor för olika boendeformer och om energisparande. Dessutom brukar meddelanden behöva utarbetas till låntagarna om förändringar i villkoren för deras lån. Till stöd för länsbostadsnämndernas informationsverksamhet framställs bildpaket i samband med ändringar av lånevillkoren m.m.

• Administration (6)

Service lämnas till fackbyråerna när det gäller redigering, layout, trycksaksupphandling och produktion av skrifter och annat informationsmaterial. För detta arbete anlitas också externa konsulter i hög utsträckning. Enheten svarar dessutom för en stor del av distributionen av broschyrer m.m.

Personaltidningen utkommer i regel med ett nummer per vecka.

Biblioteket svarar för litteraturinköp, viss tidskriftscirkulation och litteratursökning. Samordning har påbörjats med planverkets bibliotek.

Tabell 7 Informationsenheten - antal årsarbetskrafter 1986/87

Verksamhetsområde	åa
Råd och information (4)	2,5
Administration (6)	
Ledning	1,0
Administrativ service	2,0
Personaltidning	1,0
Bibliotek	1,0
Totalt	7,5

Boendebyrån

Boendebyråns huvuduppgifter är att följa utvecklingen i fråga om bostadsbyggande, bostadsmarknad och bostadssociala förhållanden. Dessa uppgifter omfattar kartläggning av befolkningens bostadsförhållanden, bedömning av bostadsbehov och bostadsefterfrågan, särskilt med hänsyn till de grupper av befolkningen som har särskilda bostadsbehov.

En annan viktig uppgift är att främja och följa kommunernas planering av bostadsförsörjningen. Byrån upprättar statistik över och

beräknar medelsbehovet för bostadsverkets lån- och bidragsgivning. Inom byrån bereds också de frågor som tas upp i bostadssociala rådet.

Boendebyrån är indelad i fyra sektioner, bostadssociala, kommun-, statistik- och utredningssektionerna. Dessutom finns en särskild stab knuten till byråledningen. På boendebyrån finns 24,5 tills vidare anställda tjänstemän. Dessa fördelar sig på följande sätt mellan olika tjänster och sektioner.

Tabell 8 Boendebyrån - personal den 30 juni 1987 med tills vidare anställning

Sektion/enhet	Chef	Hand- läggare	Assi- stenter	Summa
Byråledning	1	2	2	5
Bostadssociala sekt.		4	1	5
Kommunsekt.		3	2	5
Statistiksekt.		2	4	6
Utredningssekt.		3	1	4
Totalt	1	14	10	25

Under 1986/87 disponerade man inom byrån 23,0 åa, vilkas fördelning mellan verksamhetsområden och sektioner framgår av tabell 9. I det följande beskrivs verksamhetens innehåll och omfattning under de redovisade områdena.

• Lån- och bidragsgivningen (1)

Boendebyrån **handlägger** ansökningar om bidrag till hissinstallationer och medverkar i byggnadsekonombyråns handläggning av bidrag till förnyelseåtgärder i miljonprogrammets problemområden. Under 1986/87 har beslut om hissbidrag fattats i 245 ärenden.

Från länsbostadsnämnderna insamlas månatligen uppgifter om lån- och bidragsgivningens omfattning som bearbetas manuellt och sammanställs i **statistikrapporter**. Därutöver görs vissa särskilda undersökningar.

För vissa låneformer är långivningen rambegränsad, det gäller bl.a. tilläggslån och energisparstöd. Från årsskiftet 1987 gäller det också långivningen till ombyggnader i storstadsområdena. Beräkningen och fördelningen av **ramar** sker inom boendebyrån.

För flertalet lån- och bidragsformer sker **anslagsberäkningen** inom boendebyrån. För kort- och långsiktiga beräkningar av anslagsbelastningen när det gäller räntebidrag och bostadsbidrag är datamodeller under uppbyggnad.

● Undersöka och belysa (2)

Boendebyråns uppgifter omfattar analyser av bostadsmarknadens utveckling, hushållsbildningen m.m. med utgångspunkt i uppgifter från folk- och bostadsräkningarna. En skrift "Bostäder och boende 1985" är t.ex. under arbete. Dessutom görs analyser av hushållens boendekostnader med utgångspunkt i uppgifter från statistiska centralbyråns bostads- och hyresundersökningar.

Mot bakgrund av sådana analyser görs bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet vad beträffar omfattning, inriktning och regional fördelning. Årligen insamlas också uppgifter från kommunerna om bostadsmarknadsläget som bearbetas och redovisas.

Datamodeller byggs upp som stöd vid analyser och prognoser av utvecklingstendenser på bostadsmarknaden och av hushållens boendekostnader, bl.a. för bedömning av stödsystemens fördelningseffekter. En nordisk grupp inom ramen för nordiska ministerrådet håller f.n. på med en kunskapsöversikt, där boendebyrån deltar.

● Främja kommunernas planering av bostadsförsörjningen (3)

Sammanställning av kommunernas redovisning av planerad ny- och ombyggnad sker halvårsvis. En gång per år görs en sammanställning av länsbostadsnämndernas yttranden om bostadsförsörjningen i länet.

Allmänna råd rörande bostadsförsörjningen som helhet ges i skrivelser till kommunerna. Modeller för kommunernas planering av bostadsförsörjningen utvecklas och utvärderas.

● Främja utveckling av goda bostäder (4)

Boendebyråns uppgifter är att i samarbete med socialstyrelsen, ungdomsboendedelegationen, invandrarverket m.fl. genomföra insatser för att förbättra boendeförhållandena för grupper med särskilda bostadsbehov, dvs. gamla och handikappade, ungdomar och flyktingar samt trångbodda barnfamiljer. Arbetet omfattar information, medverkan i utredningar och uttolkningar av lånebestämmelser m.m. Exempel och förslag till lösningar sammanställs, modeller utvecklas för att få in dessa gruppers behov i planeringen, utvärderingar görs.

Under 1986/87 har boendebyrån medverkat i ett tiotal länskonferenser på temat boende för äldre, handikappade och långvarigt sjuka. Dessutom har bostadsstyrelsen genomfört sex kurser i tillgänglighetsfrågor för länsbostadsnämndernas personal. En broschyr Bo på egna villkor har publicerats. En särskild rapport om ungdomars bostadsbehov har utarbetats under 1987.

Särskilda insatser görs i miljonprogrammets områden där byråns uppgifter är att i samarbete med kommunerna, bostadsorganisationerna, hyresgästerna m.fl. följa och analysera arbetet i ett antal områden, ge ut exempelsamlingar, initiera forskning och föra ut resultat vid seminarier, konferenser m.m. En broschyr om de statliga stödformerna till förnyelseåtgärder har utarbetats under 1987.

Insatser görs också för att stimulera konkreta åtgärder som hissinstallationer, förbättringar av den gemensamma miljön, förbättringar av service och förvaltning. För att stimulera kvarboende, successiva förbättringar och korta evakueringar har ett par seminarier genomförts vid bostadsmässan Bo 86 som dokumenterats i två rapporter.

Tabell 9 Boendebyrån - antal årsarbetskrafter 1986/87

Verksamhetsområde	Byrå ledn.	Bost.soc. sektion	Kommun sektion	Statistik sektion	Utredn. sektion	Totalt
Lån och bidrag (1)		0,8	0,5			1,3
Handläggning Statistik, ramar, anslag				4,7		4,7
Summa (1)		0,8	0,5	4,7		6,0
Undersöka och belysa (2)	1,8				2,8	4,6
Kommunernas planering (3)			2,0			2,0
Utveckla goda bostäder (5)		4,1	2,0			6,1
Administration (6)						1,0
Ledning	1,0					1,0
Adm. service	1,8	0,5	0,5	0,5		3,3
Summa (6)	2,8	0,5	0,5	0,5		4,3
Totalt	4,6	5,4	5,0	5,2	2,8	23,0

Byggnadsekonombyrån

Byggnadsekonombyrån ansvarar för utveckling av metoder för låneberäkningar avseende byggnader, mark och energisparåtgärder samt för uppföljning och analys av kvalitet samt av kostnader och kostnadsutveckling. Byrån har ansvar för frågor om bostädernas och boendemiljöns utformning och kvalitet. Den medverkar i hanteringen av överklaganden med synpunkter på teknik, ekonomi och kvalitet samt handlägger överklaganden av fastställda belopp för tomt- och grundberedningskostnader samt lägestillägg. Vidare bereder den frågor för rådet för belånings- och värderingsmetoder.

Inom byggnadsekonombyrån finns sex sektioner, nybyggnads-, ombyggnads-, mark-, bostadskvalitet- och energisektionerna samt kostnadskontrollgruppen. På byrån finns 41 tills vidare anställda tjänstemän, vilkas fördelning framgår av tabell 10.

Tabell 10 Byggnadsekonombyrån - personal den 30 juni 1987 med tills vidare anställning

Sektion/enhet	Chef	Hand- läggare	Assi- stenter	Summa
Byråledn.	1		1	2
Nybyggn.sekt.		8	2	10
Ombyggn.sekt.		9	1	10
Marksekt.		3	1	4
Bostadskval.sekt.		4	1	5
Energisekt.		4	3	7
Kostnadskontroll		2	1	3
Totalt	1	30	10	41

Vid byggnadsekonombyrån uppgick antalet faktiskt utförda åa under 1986/87 till 45,5. Utöver tills vidare anställd personal fanns 10 projektanställda för utvidgad kostnadskontroll i ombyggnadsärenden, för försäljning och distribution av låneberäkningsprogram m.m. och för tjänsteexport. I tabell 11 redovisas verksamheten mätt i antal åa fördelade på verksamhetsområden och sektioner. I det följande beskrivs verksamhetens omfattning och innehåll under de redovisade områdena.

● Lån och bidragsgivningen (1)

Arbetet består av att ta fram underlag för och utarbeta föreskrifter och allmänna råd. Byråns ansvar är främst metoder för låneberäkning, bestämning av ortskoefficienter, belopp för räntestödsberättigade underhållsåtgärder m.m. Bevakning sker även av att bostads- och miljökvaliteter tillgodoses i regelsystemet.

Under 1986/87 har till följd av begränsningarna i styrelsens föreskriftsrätt manus tagits fram till fyra handböcker för bostadslån. Dessutom har program för datoriserad låneberäkning m.m. på persondatorer utarbetats.

Under 1986/87 genomfördes i byggnadsekonombyråns regi 6 tvådagars kurser för tekniska handläggare på länsbostadsnämnderna om tillämpningen av låne- och bidragsbestämmelser. Därutöver genomfördes 9 tvådagarskurser i datoriserad låneberäkning.

Arbetsuppgifterna består i att **handlägga** låne- och bidragsärenden samt besvär, och i att besvara remisser, framställningar och förfrågningar om låne- och bidragssystemet. För närvarande medverkar byrån i handläggningen av ärenden rörande allmänna samlingslokaler, utbetalning av energibidrag, tillägg enligt 6 § i förordningen om beräkning av låneunderlag och pantvärde och förnyelsebidrag. Byrån medverkar också i handläggningen av tillgänglighets- och hissbidrag.

● Undersöka och belysa (2)

Utvärdering av lån- och bidragsgivningens effekter görs när det gäller kvalitetsfrågor vid nybyggnad, vidtagna ombyggnads- och underhållsåtgärder m.m. En fortlöpande insamling och bearbetning sker t.ex. av uppgifter om det särskilda räntestödet till underhållsåtgärder i flerbostadshus.

Kostnadsuppföljning sker genom månatlig insamling, bearbetning och redovisning av kostnader i preliminära lånebeslut vid nybyggnad. Förändringar av priser, standard och kvalitet analyseras fortlöpande. Uppföljning sker också av drift- och underhållskostnadernas utveckling.

Särskild granskning av kostnaderna i slutliga ombyggnadsärenden har gjorts med projektanställd personal.

● Råd och information (4)

Styrelsens föreskrifter och handböcker vänder sig främst till länsbostadsnämnder, kommuner och professionella. De kompletteras därför med mera lättillgängligt informations- och utbildningsmaterial, exempelsamlingar, hjälpmedel m.m.

För att främja god bostads- och miljö kvalitet utges i serien God Bostad informationsskrifter med exempel på utformning av lägenheter, bostadskomplement och utemiljö. Under 1987 har nr 9 "Gemensam Trädgård" utarbetats och nr 10 "Goda och dåliga lägenheter" påbörjats. Dessutom har konferenser och seminarier genomförts om bostadskvalitet i ny- och ombyggnad samt på temat boende för äldre, handikappade och långvarigt sjuka. Ett häfte om ungdomsbostäder i ny- och ombyggnad har publicerats.

En fortlöpande uppdatering sker av bostadsstyrelsens handbok för energirådgivning och av system Bos, som är ett hjälpmedel för energirådgivarna att beräkna lönsamheten av olika energisparåtgärder.

● Utveckla goda bostäder (5)

Byrån svarar för sekreterarfunktionen i styrelsens forskningsgrupp. I arbetet ingår att initiera forskningsuppdrag inom byråns verksamhetsområde, följa upp och föra ut resultaten i verksamheten. Under 1986/87 har två rapporter utkommit i bostadsstyrelsens forskningsserie.

I samarbete med boendebyrån sker ett utvecklingsarbete när det gäller utformningsaspekter dels för grupper med särskilda behov, dels när det gäller förnyelsen av miljonprogrammets områden.

Byrån medverkar också i genomförandet av ett flertal experiment- och tävlingsprojekt. Under 1986/87 har en tävling organiserats i Västerås på temat "God Bostad till rimlig kostnad". Ett program för ett experimentprojekt i Uppsala har tagits fram i samarbete med kommunen m.fl. Dessutom har en särskild hustyp för komplettering i känsliga kulturlandskap tagits fram i samarbete med riksantikvarieämbetet.

● Administration (6)

Förutom ledning och normala administrativa servicefunktioner sker en viss försäljning och distributionsverksamhet inom energisektionen av dataprogram och utbildningsmaterial.

● Tjänsteexport (8)

Bostadsstyrelsen bedriver sedan 1983 viss verksamhet för att främja tjänsteexport under namnet Swedhousing. Verksamheten bedrivs av en särskild arbetsgrupp som leds av byggnadsekonomiyråns chef och som svarar direkt inför verksamheten.

Verksamheten har inte haft någon större omfattning förrän under 1986/87 då ett första uppdrag erhöles från Costa Rica. Swedhousing har främst inriktat verksamheten mot Latinamerika där intresset för samarbete med Sverige är stort. Således tog Swedhousing initiativ till svensk medverkan i en bostadsmässa i Argentina november 1986. Detta har lett till att samarbetsavtal tecknats med de argentinska bostadsmyndigheterna som väntas medföra ytterligare uppdrag.

För Swedhousing's verksamhet användes under 1986/87 två åa inom byggnadsekonomiyrån. Dessutom har vissa externa konsulter anställts för kortare tid i Argentina och Costa Rica.

Tabell 11 Byggnadsekonombyrån - antal årsarbetskrafter 1986/87

Verksamhetsområde	Byrå- ledn.	Ny- byggn. sekt.	Om- byggn. sekt.	Mark- sekt.	Bost. kval. sekt.	Energi- sekt.	Kostn. kontr.	Totalt
Lån och bidrag (1)		2,0	2,5	0,5	0,5	1,0		6,5
Föreskrifter o råd Handläggning		1,5	2,0	1,0	0,5	1,0		6,0
Summa (1)		3,5	4,5	1,5	1,0	2,0		12,5
Undersöka och belysa (2)		1,0	0,5	0,5	1,0	2,0	8,5	13,5
Råd och information (4)		1,0	1,0		2,0	2,0		6,0
Utveckla goda bostäder (5)		0,5	0,5		1,5			2,5
Administration (6)								
Ledning	1,0	0,5	0,5				0,5	2,5
Adm. service	1,0	2,0	1,0		0,5	1,0	1,0	6,5
Summa (6)	2,0	2,5	1,5		0,5	1,0	1,5	9,0
Tjänsteexport (8)	1,0				1,0			2,0
Totalt	3,0	8,5	8,0	2,0	7,0	7,0	10,0	45,5

Rättsbyrån

Rättsbyrån ansvarar för de arbetsuppgifter med juridisk anknytning som åligger bostadsstyrelsen med utgångspunkt i låne- och bidragsförrordningarna. Byrån har således huvudansvaret för verkets föreskrifter, handböcker och blanketter liksom för prövning av överklaganden. Dessutom svarar man för rådgivning i förvaltningsrättsliga, fastighetsrättsliga och bankjuridiska frågor.

Andra uppgifter är uppföljning och information inom nämnda sakområden samt när det gäller bostadsanpassning för handikappade, kreditmarknadsvillkor, kreditriskfrågor m.m. Byrån svarar också för bostadsrättsfrågor, avtalsfrågor och processer samt tillsyn av bostadsbidragsverksamheten och låneförvaltningen. Slutligen svarar byrån för kansliarbetet åt samlingslokaldelegationen och handlägger det statliga stödet till allmänna samlingslokaler.

Rättsbyrån är indelad i fyra sektioner, besvärsektionen, bidragssektionen, författningssektionen och ombudsmannasektionen. På byrån finns 25 tills vidare anställda tjänstemän. Dessa fördelar sig enligt följande på olika tjänster och sektioner.

Tabell 12 Rättsbyrån - personal den 30 juni 1987 med tills vidare anställning

Sektion/enhet	Chef	Hand- läggare	Assi- stenter	Summa
Byråledning	1		1	2
Besvärsektion		5	1	6
Bidragssektion		6	2	8
Författningssekt.		4	1	5
Ombudsmannasekt.		3	1	4
Totalt	1	17	7	25

Under 1986/87 uppgick antalet faktiskt utförda åa inom rättsbyrån till 23,5. I tabell 13 redovisas verksamheten mätt i antal åa fördelade på verksamhetsområden och sektioner. I det följande beskrivs verksamhetens omfattning och innehåll under de redovisade områdena.

• Lån- och bidragsgivningen (1)

Arbetsuppgifterna omfattar samordning, utveckling och erfarenhetsåterföring av styrelsens föreskrifter och handböcker för långivningen.

Lån- och bidragsförordningarna är ofta föremål för ändringar som ställer krav på ändringar i bostadsstyrelsens föreskrifter BOFS. Under 1986 utkom totalt 94 nya nummer i BOFS-serien. Under första halvåret 1987 har utgivits 31 nummer. Ändringar aviseras ofta i serien Bostadsstyrelsen informerar innan de är tryckfärdiga föreskrifter. I denna serie utkom 28 nummer under 1986 och 24 nummer under första halvåret 1987.

Den begränsning av styrelsens föreskriftsrätt som har genomförts fr.o.m. den 1 juli 1986 innebär att föreskrifterna i fortsättning-
en måste kompletteras med särskilda handböcker. Under 1986/87 har
inom byggnadsekonombyrån manus tagits fram till fyra sådana hand-
böcker för bostadslån. Dessa måste fortlöpande uppdateras på samma
sätt som BOFS. Därtill kommer ytterligare handböcker för t.ex.
bostadsbidrag, bostadsanpassningsbidrag, låneförvaltning m.m.
Rättsbyrån svarar för avgränsningen mot bindande regler och sam-
ordningen av de olika handböckerna.

Byrån ansvarar för samordning, utveckling, produktion och erfaren-
hetsåterföring av blanketter för lån- och bidragsverksamheten.
Dessutom har byrån ansvaret för utveckling av de administrativa
rutinerna för bostadsbidragsverksamheten och låneförvaltningen.

Information utarbetas till länsbostadsnämnder i tolknings- och
tillämpningsfrågor. Inom byrån besvarar man också många förfråg-
ningar i låne- och bidragsfrågor från allmänheten.

En annan viktig uppgift är kurser och konferenser om lån- och
bidragsgivningen. Under 1986/87 har byrån medverkat vid ett 20-tal
kurs- och konferenstillfällen i nämndernas regi och dessutom
genomfört följande kurser för länsbostadsnämnderna:

- bostadsanpassningsbidrag, 1 endagskurs, 50 deltagare
- bostadsbidrag, 2 tvådagarskurser, 60 deltagare
- förvaltningskurs, 1 tvådagarskurs, 35 deltagare

Vid byrån handläggs ansökningar om stöd till allmänna
samlingslokaler. Under 1986/87 har ca 200 ärenden behandlats.

Byrån svarar också för handläggning av överklaganden av läns-
bostadsnämndernas beslut i låne- och bidragsärenden. Samråd sker i
många fall med byggnadsekonombyrån. Under 1986/87 prövades närma-
re 800 överklaganden av länsbostadsnämndernas beslut. Dessutom har
byrån handlagt ca 80 ärenden angående eftergift av bostadsbidrag

och räntebidrag samt ca 400 övriga ärenden om avskrivningar, intygsgivning, skadestånd m.m.

Vad avser låneförvaltning lämnas bankjuridiskt stöd till länsbostadsnämnderna för att trygga statens utestående fordran. Byrån biträder även länsbostadsnämnderna vid processer och gör uppföljningar av kreditriskfrågor. Stickprovsmässig revision sker av säkerheterna för statliga fordringar.

Inom byrån utfärdas också instruktioner för länsbostadsnämndernas låneförvaltning och för deras tillsyn av kommunernas verksamhet med bostads- och bostadsanpassningsbidrag.

Vissa kreditmarknadsfrågor behandlas. Till följd av den s.k. avprioriteringen av bostadsobligationer fr.o.m. den 1 december 1986 fastställs varje vecka det s.k. räntebidragstaket för bottenlån. Räntebidragstak måste också fastställas för tillfälliga krediter, räntestöd m.m. Det gör det nödvändigt med en löpande bevakning av utvecklingen på obligations- och kreditmarknaderna.

Avprioriteringen har också haft till följd att s.k. nettoavisering blivit ett villkor för räntebidrag till bottenlån. Förhandlingar har därför måst föras med kreditinstituten och avtal har hittills träffats med 15 institut.

Under 1987 har en tvådagars kurs genomförts om de statliga stödbestämmelserna för berörda kreditinstitut.

● Undersöka och belysa (2)

Inom byrån sker en fortlöpande uppföljning av regelsystemet för bostadsanpassningsbidrag genom enkäter och studier av ärendehanteringen. Materialet används för information till kommuner och som underlag för utveckling av regelsystemet.

• Råd och information (4)

Råd och information i fastighets-, familje- och förvaltningsrättsliga frågor ges till nämnder och kommuner. Under 1986/87 har 2 tvådagarskurser genomförts för ett femtiotal deltagare från länsbostadsnämnderna om fastighetsjuridisk rådgivning.

Tabell 13 Rättsbyrån - antal åa 1986/87

Verksamhetsområde	Byrå- ledn.	Besvärs- sektion	Bidrags- sektion	Författn. sektion	Ombudsm. sektion	Totalt
Lån och bidrag (1)						
Föreskrifter o. råd		0,5	0,5	2,0		3,0
Adm. rutiner o. blank.			1,0	1,0		2,0
Info o utbildn.			1,5	0,5	0,5	2,5
Handläggning		3,5	2,5		0,5	6,5
Låneförvaltn					1,5	1,5
Kreditmarkn. frågor				0,5		0,5
Summa (1)		4,0	5,5	4,0	2,5	16,0
Undersöka o. belysa		0,5				0,5
Råd och info.					0,5	0,5
Administration (6)						
Ledning	1,0					1,0
Adm. service	1,0	1,0	1,5	1,0	1,0	5,5
Summa (6)						6,5
Totalt	2,0	5,5	7,0	5,0	4,0	23,5

Administrativa byrån

Administrativa byrån ansvarar för den ekonomiska redovisningen m.m. av bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas myndighetsanslag liksom av samtliga anslag för lån- och bidragsverksamheten. Byrån sköter också utbetalningen av alla lån och bidrag och svarar för aviseringen av räntor och amorteringar på utestående lån. Dessutom svarar byrån för drift och utveckling av ADB-system för dessa ändamål och för rationaliseringsarbete, intern service samt

för anslagsframställningar och internbudget när det gäller myndighetsanslagen.

Inom byrån administreras också de funktioner som drivs gemensamt med planverket m.fl. myndigheter och där bostadsstyrelsen är huvudman. Det gäller telefonväxeln och lokalvården som därigenom delvis finansieras av andra myndigheter.

Administrativa byrån är förhållandevis stor och heterogen. Den består av tre sektioner, ekonomi-, rationaliserings- och service-sektionen. På byrån finns 48 tjänstemän och 16 lokalvårdare med tills vidare anställning. Dessa fördelar sig enligt följande på olika tjänster och sektioner.

Tabell 14 Administrativa byrån - personal den 30 juni 1987 med tills vidare anställning

Sektion/enhet	Chef	Hand- läggare	Assi- stenter	Lokal- vårdare	Summa
Byråledning	1		1		2
Ekonomisekt.		12	13		26
Rationaliseringssekt.		4	1		5
Servicesekt.		3	6		9
Gemens. funktioner			6	16	22
Totalt	1	20	27	16	64

Under 1986/87 uppgick antalet faktiskt utförda åa till 83,5 inom den administrativa byrån. Utöver tills vidare anställd personal har 12 projektanställda och 12 datakonsulter anlitats på heltid för utveckling av ett nytt datasystem för låneförvaltningen. Byråns arbete fördelat på verksamhetsområden och sektioner redovisas i tabell 15. I det följande beskrivs verksamhetens omfattning och innehåll under de redovisade områdena.

● Lån och bidragsgivningen (1)

Vad avser **låneförvaltning** verkställer ekonomisektionen utbetalning av alla lån och bidrag enligt beslut av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnder och i vissa fall kommuner. Under 1986/87 utbetalades 21 000 nya lån till ett belopp av 8,9 miljarder kr. Samtidigt utbetalades engångsbidrag i ca 25 000 ärenden och räntestöd i 35 000 ärenden.

Ekonomisektionen svarar också för avisering av räntor och amorteringar på utestående lån. Den 30 juni 1987 omfattade lånestocken närmare 810 000 lån fördelade på 59 olika låneformer. Den utestående lånefordran uppgick till 86 miljarder kr., varav 70 miljarder för statens och 16 miljarder för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolags (SBAB) räkning.

För de flesta lån sker aviseringar vid halvårsskiftena två gånger per år. Aviseringen är en tungrodd hantering eftersom den bygger på en manuell överföring av in-data från länsbostadsnämnderna. Dessa stansas vid bostadsstyrelsen för datakörningar vid Dafa. Felsökningsrutiner av ut-data sker också manuellt från datalistor som måste skickas ut för kontroll till länsbostadsnämnderna.

För de lån som är berättigade till räntebidrag sker överföring av den del av räntebidragen som löper på bottenlånen till kreditinstituten (15 st) i samband med dessa låns förfallodagar. Redovisning och avstämning av inkomster och utgifter på samtliga låne- och bidragsanslag sker till Riksgäldskontoret och SBAB. Bokslut upprättas.

I arbetet ingår också att besvara telefonförfrågningar från länsbostadsnämnder, banker och låntagare. Toppar uppstår i samband med aviseringarna och när självdeklarationerna ska avlämnas i februari.

Bostadsstyrelsens datasystem konstruerades 1967-68 och är ålderdomligt med avsevärda svagheter. Förändringar sker ofta i

villkoren för utestående lån, genom extra upptrappningar av den garanterade räntan, införande av nettoavisering m.m., som kräver omprogrammering och medför påfrestningar på systemet.

Inom byrån pågår därför ett särskilt projekt för utveckling av ett nytt centralt och regionalt datasystem, som sysselsätter 12 projektanställda och 12 konsulter. Det centrala systemet beräknas kunna tas i drift första kvartalet 1988. Regionalt har datorstöd införts vid tre länsbostadsnämnder. Bostadsstyrelsen har beräknat att det för drift av de nya systemen finns ett permanent behov av 9 nya fasta tjänster till en ADB-enhet. Detta begärdes i anslagsframställningen för 1987/88 men har med hänvisning till organisationskommitténs arbete tills vidare ej tillmötesgåtts.

● Administration (6)

Arbetet omfattar normalt förekommande **ekonomiadministrativa uppgifter** som budgetarbete, bokföring, behandling av reseräkningar, fakturor m.m. för både bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna.

I **intendenturen** handhas inköps- och materialfrågor liksom lokal-, säkerhets- och skyddsfrågor. I dessa frågor har bostadsstyrelsen även ett samordningsansvar för länsbostadsnämndernas lokaler.

I **registraturen** ingår postöppning, diariieföring och arkivfrågor.

Vaktmästeriet har ansvaret för kopiering, blankett- och materialförråd, transporter, posthantering och viss distribution.

● Gemensamma funktioner (7)

Inom **servicesektionen** administreras de funktioner som drivs gemensamt med planverket m.fl. myndigheter inom kvarteret och där bostadsstyrelsen är huvudman. Det gäller telefonväxeln och lokalvården som delvis finansieras från andra myndigheter. Bostadssty-

relsens resp. planverkets andel av telefonväxeln uppgår till var-dera 35 procent. När det gäller lokalvården är bostadsstyrelsens resp. planverkets andelar 27 och 23 procent.

Tabell 15 Administrativa byrån - antal årsarbetskrafter 1986/87

Verksamhetsområde	Byrå- ledn.	Ekon. sektion	Rational. sektion	Service sektion	Projekt	Totalt
Lån och bidrag (1)						
Adm.rutiner			1,5			1,5
Låneförvaltn.		17,5	2,5		3,0	23,0
Utvidgat datorstöd					21,0	21,0
Summa (1)		17,5	4,0		24,0	45,5
Administration (6)						
Ledning	1,0	0,5		0,5		2,0
Enhetssekr.	1,0					1,0
Ek.adm. 81		3,0				3,0
-"- 82		3,0				3,0
Intendentur				1,5		1,5
Registratur				3,0*)		3,0
Vaktmästeri				4,0**)		4,0
Summa (6)	2,0	6,5		9,0		17,5
Gemens. funktioner (7)						
Växel				5,0		5,0
Lokalvård				15,5		15,5
Summa (7)				20,5		20,5
Totalt	2,0	24,0	4,0	29,5	24,0	83,5

*) Exkl. 1 årsarbetare med lönebidrag

**) -"- 2 -"-

Personalkontoret

Personalkontoret svarar för bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas personaladministrativa frågor som inkluderar även löne- och arbetsmiljöfrågor (de senare i samarbete med servicesektionen). Personalchefen svarar för myndighetens förhandlingar med de fackliga organisationerna.

Personalkontoret är indelat i två grupper. På kontoret finns 8 tjänstemän med tills vidare anställning. Tjänsterna fördelar sig enligt följande.

Tabell 16 Personalkontoret - personal den 30 juni 1987 med tills vidare anställning

Enhet	Chef	Hand- läggare	Assi- stent	Summa
Personalchef	1			1
Personaladministrativa gruppen		4	1	5
Utbildningsgruppen		1	1	2
Totalt	1	5	2	8

Under 1986/87 disponerade man 8 åa för verksamheten på kontoret. Hur arbetet är fördelat mellan olika arbetsuppgifter avseende bostadsstyrelsens resp. nämndernas personal framgår i det följande.

● Administration (6)

Inom personaladministrativa gruppen handläggs alla slags personaladministrativa frågor för hela verkets personal på ca 650 anställda när det gäller rekryteringsärenden, lönerapportering och pensionsärenden. Dessutom svarar man för personalutvecklingsfrågor och biträder i förhandlingsverksamheten.

Inom utbildningsgruppen administreras internutbildningen. Det gäller av bostadsstyrelsen anordnade kurser för styrelsens och nämndernas personal, cirkulationstjänstgöring, anmälningar till externa kuser etc. Årligen utreds behovet av utbildningsinsatser och utarbetas en utbildningsplan.

Tabell 17 Personalkontoret - antal årsarbetskrafter 1986/87

Verksamhetsområde	Bostadsstyrelsen	Länsbostadsnämnderna	Summa
Administration (6)			
Ledning	1,0		1,0
Personaladm.	1,5	1,0	2,5
Lönerapportering, pensioner	1,0	2,0	3,0
Internutbildning	1,0	0,5	1,5
Totalt	4,5	3,5	8,0

2.2 Arbetsuppgifter och resurser vid statens planverk

Planverkets tillkomst och utveckling

Statens planverk bildades den 1 juli 1967 i enlighet med riksdagens beslut. Till planverket överfördes samtidigt den då fristående länsarkitektorganisationen med sina 24 regionala kontor.

Bakgrunden till planverkets tillkomst var i korthet att en arbetsgrupp inom kommunikationsdepartementet i januari 1966 fått i uppdrag att se över dåvarande byggnadsstyrelsens organisation.

Arbetsgruppen fann bl.a. att statens uppgifter att både bygga och förvalta sina egna fastigheter och samtidigt utöva tillsyn över plan- och byggnadsväsendet inte längre organisatoriskt kunde förenas. I behandlingen av plan- eller byggnadsärenden spelade myndigheten en dubbelroll och uppträdde både som part och domare i samma mål. Det ansågs därför nödvändigt att särskilja dessa båda uppgifter.

Regeringen överlämnade därför i mars 1967 en proposition nr 61 angående delning av byggnadsstyrelseorganisationen med mera. Statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet (Olof Palme) anförde i propositionen: "Jag vill därför föreslå att byggnadsstyrelseorganisationen delas i ett verk för styrelsens myndighetsupp-

gifter inom plan- och byggnadsväsendet och ett verk för styrelsens byggande och förvaltande uppgifter. Jag föreslår att det förra verket kallas statens planverk och det senare byggnadsstyrelsen."

I propositionen föreslogs planverket i sina huvuddrag organiserat med tre fackbyråer och ett kansli för administrativa funktioner. De tre fackbyråerna skulle vara planbyrån, utvecklingsbyrån och tekniska byrån.

Vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte ett enhälligt statsutskott propositionen i berörda delar. I den följande debatten yttrade Olof Palme med syftning på förutsatt ny byggnadslagstiftning bl.a. följande: "Det tar sin tid innan den utredningen är färdig och har lett till förslag. Men då kommer det nya planverkets arbetsuppgifter att öka kraftigt, kan man förmoda. Verket har en blygsam början, men jag hoppas att det kommer att få en lysande framtid." Riksdagen beslutade enligt förslaget i maj 1967.

Planverket har under årens lopp aktivt verkat som central myndighet inom plan- och byggnadsväsendets område. Verket har genomgått förändringar i arbetssätt och organisation. Som exempel på det senare kan nämnas att planverket på egen begäran fick en lekmanastyrelse den 1 juli 1970. Länsarkitektorganisationen överfördes den 1 juli 1971 till de då nybildade planeringsavdelningarna i länsstyrelserna. Kontakterna med länsarkitektkontoren organiserades då i stället genom erfarenhetsåterföringsgrupper med medlemmar från länen och planverket.

Planverket har också genomgått en rad inre organisationsförändringar. Den 1 juli 1970 knöts den nyinrättade statens va-nämnd i administrativt hänseende till planverket. Va-nämnden fungerar som domstol i tvister om vatten- och avloppsanläggningar. I samband med att planverket fick samordnande och överblickande ansvar inom den fysiska riksplaneringen bildades regionbyrån för dessa uppgifter den 1 juli 1973. Fullföljandet av den första etappen av den fysiska riksplaneringen visade på stort behov av vidareutveckling av metoder för kommunal översiktlig planering. Dessa frågor moti-

verade inrättandet av kommunbyrån, som tillskapades den 1 januari 1979. I samband därmed beslutade regeringen även om att planverket skulle vara organiserat i två huvudavdelningar, planavdelningen och byggnadsavdelningen samt en administrativ byrå.

Planverket fick redan från början till sig knutet två rådgivande grupper, nämligen rådet för samhällsplanering (planrådet) och tekniska rådet. Senare tillkom rådet för stål- och betongnormer genom att planverket övertog ansvaret för de statliga stål- och betongkommittéerna och år 1976 skapades rådet för energihushållning, det senare numera överfört till statens energiverk. Rådens uppgifter och sammansättning regleras av särskilda instruktioner utfärdade av regeringen.

Planverkets huvuduppgifter och organisation

Planverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden om plan- och byggnadsväsendet. Planverkets uppgifter regleras i verkets instruktion (SFS 1967:329), ändrad 1987:289.

Verket har bl.a. till uppgift att samla in och bearbeta kunskaper och erfarenheter inom sitt verksamhetsområde, ha allmän uppsikt över plan- och byggnadsväsendet, lämna allmänna råd för planväsendet samt meddela föreskrifter och allmänna råd för byggnadsväsendet. Dessutom ska planverket verka för samordning mellan verket och andra myndigheter när det gäller insamling och bearbetning av kunskaper och erfarenheter som rör hushållning med mark och vatten samt råd och vägledning beträffande fullföljandet av de riktlinjer som har beslutats av statsmakterna för hushållningen med mark och vatten.

Planverket utfärdar också riksgiltiga typgodkännanden av konstruktioner eller utförande i övrigt av byggnader eller andra anordningar om vilka bestämmelser ges i byggnadslagstiftningen samt biträder med utlåtande, undersökning eller annat arbete, om det är av allmänt intresse för byggnadsväsendet. Planverket bedriver

tjänsteexport enligt de regler som gäller för myndigheters affärsdrivande verksamhet i utlandet.

De grundläggande utgångspunkterna för planverkets arbete finns i följande lagstiftning, nämligen plan- och bygglagen (1987:246), omtryckt 1987:246, lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., omtryckt 1987:247, och lagen (1987:11) om exploateringsverkan (1987:11). Dessa kommer att utgöra fundament för det nya plan- och bostadsverkets verksamhet.

Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen (bostadsdepartementet) i juni 1987 beslutade dels om ändringar i verkets instruktion föranledda av de uppgifter som den nya lagen om hushållning med naturresurser ålägger verket, dels om en plan- och byggförordning (1987:383) som närmare reglerar verkets uppgifter med stöd av den nya plan- och bygglagen som trädde i kraft den 1 juli 1987.

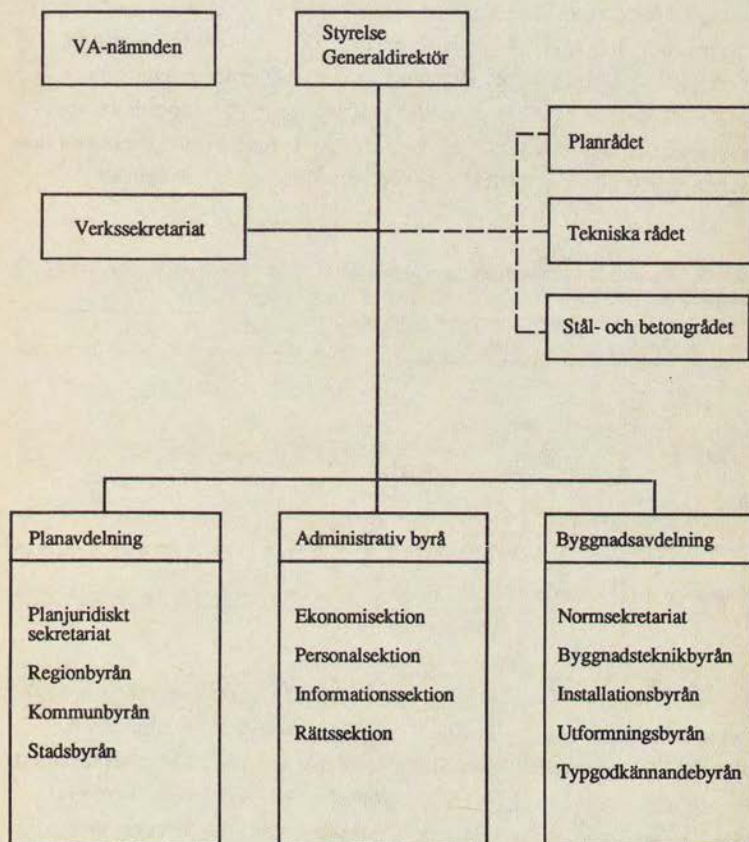
Planverkets organisation är enkel. Planverket leds av en styrelse med åtta ledamöter varav två personalrepresentanter. Chef för planverket är en generaldirektör. Till verkschefen är knutet ett verkssekretariat. Verksamheten bedrivs inom två stora sakavdelningar, planavdelningen och byggnadsavdelningen. Avdelningarna är indelade i byråer. Slutligen finns en administrativ byrå och ett verkssekretariat. Se vidare tabblån över organisationen.

Planverkets resurser

Medel till planverkets verksamhet kommer via fyra källor, nämligen statsanslagen C 1. Statens planverk och B 18. Information och utbildning m.m., båda under bostadsdepartementets huvudtitel, vidare genom särskilda utredningsuppdrag samt genom avgiftsbelagd uppdragsverksamhet, nämligen typgodkännandeverksamhet och tjänsteexport.

Planverkets verksamhet är i ekonomiska termer indelad i fem budgetenheter, nämligen byggnadsavdelningen (BA), planavdelningen

Organisation av planverket



(PA), verkschef med verkssekreteriat och administrativ byrå (GD + Vs + A), typgodkännandeverksamheten (G) samt tjänsteexportverksamheten (SwP). De tre första finansieras med statsanslag medan de två senare finansieras med uppdragsintäkter. Dessa två redovisas i regleringsbrev och statsbudget under s.k. tusenkronorsanslag.

Planverket har under en följd av år fått vidkännas reducerade statsanslag i linje med statsmakternas allmänna nedskärning av myndighetsanslagen. För budgetåret 1986/87 är statsanslaget (anslaget C 1.) till planverket 35 379 000 kr. Därtill kommer medel från anslaget B 18. Utbildning och information med ca 2 500 000 kr och slutligen beräknade intäkter för typgodkännandeverksamheten med ca 4 700 000 kr och för tjänsteexportverksamheten med ca 5 000 000 kr., totala intäkter således 47 579 000 kr.

Tabell 18 Användningen av anslaget C 1. Statens planverk. under budgetåret 1986/87

Kostnadsslag	kkkr
Löner	25 582
Konsulttjänster	301
Resor	850
Expenser	2 610
Lokalkostnader	4 978
Särskild samh.inf.	1 056
Typgodkännandeverks.	1
Tjänsteexport	1
Totalt	35 379

För att indikera hur tillgängliga personalresurser används redovisas i tabell 19 nedan antalet årsarbeten som under budgetåret 1986/87 utförs inom de fem olika budgetenheterna. Med chef avses i det följande verkschef, avdelningschef eller byråchef. Med assistent avses, med vissa undantag, personal med lön motsvarande högst lönegrad N 12 i den statliga löneplanen. Antalet utförda årsarbeten under budgetåret 1986/87 är totalt 161,1 medan antalet

tills vidare anställda i planverket den 30 juni 1987 var totalt 156 personer.

Tabell 19 Årsarbetskrafter vid planverket budgetåret 1986/87

Budgetenhet	Chefer	Hand- läggare	Assi- stenter	Summa
Verkschef, sekre- tariat och admi- nistration	2,5	14,5	21,7	38,7
Planavdelning	4,0	38,0	12,2	54,2
Byggnadsavdelning	4,0	35,1	9,0	48,1
Typgodkännandeverks.	1,0	13,0	3,0	17,0
Tjänsteexport	0,5	1,8	0,8	3,1
Totalt	12,0	102,4	46,7	161,1

Planverkets arbetsuppgifter

I det följande redovisas kortfattat de huvudsakliga arbetsuppgifter som planverket utför samt hur dessa fördelats på verkets olika organisatoriska enheter. Vidare har uppskattats nedlagda årsarbeten för budgetåret 1986/87 för resp. organisatorisk enhet. En redovisning görs också av hur utförda årsarbeten fördelar sig på arbetsuppgifter.

Administration

Planverket leds av en styrelse som utses av regeringen. Styrelsen har för närvarande åtta ledamöter varav två representanter för personalorganisationer. Ordförande i styrelsen är generaldirektören som också är chef för statens planverk. Styrelsens och verkschefens uppgifter och befogenheter regleras i allmänna verksstadgan (1965:600) samt i instruktionen till statens planverk.

Till verkschefen är direkt knutet ett **verkssekretariat** vars uppgifter främst är att utarbeta anslagsframställning och annat underlag för långsiktig och översiktlig verksamhetsplanering.

Verkssekretariatet ska vidare bistå verkschefen med utrednings- och kontaktuppgifter, följa utvecklingen inom plan- och byggnads- väsendets område och ansvara för sekretariatsfunktion i planverkets styrelse, verksledning och verksberedning, hålla överblick över verkets internationella kontakter och åtaganden samt ansvara för samordningen av tjänsteexport från planverket.

Inom **administrativa byrån (A)** handläggs främst för verket gemensamma administrativa frågor samt ärenden vilka enligt arbetsordningen inte faller under annan enhet. Byrån svarar för verkets ekonomi- och personaladministration samt biträder övriga verket i förvaltnings-, byggnads- och allmänjuridiska frågor. Byrån biträder också vid verkets informationsaktiviteter. Inom administrativa byrån finns fyra sektioner, nämligen ekonomisektionen, personalsektionen, informationssektionen och rättssektionen.

På **ekonomisektionen (Ae)** ankommer att medverka i arbetet med verkets anslagsframställning, att upprätta förslag till internbudget och att följa upp denna, att svara för bokslut, redovisningssystem och internkontroll, vidare att rapportera och betala ut beslutade löner m.m. samt att verkställa övriga utbetalningar. Antalet behandlade verifikationer var under budgetåret 1986/87 ca 3 500 stycken. På sektionen ankommer vidare att svara för kontorsdriften såsom lokalplanering, utrustning, tryck, distribution, vaktmästeri och budtjänst m.m.

På **personalsektionen (Ap)** ankommer att svara för personalpolitiken och dess tillämpning, personaladministration, rekrytering, löne- och anställningsvillkor, personalförteckning m.m. Vidare svarar sektionen för intern utbildning samt utbildning av personal vid länsstyrelsernas planenheter och företräder verket vid förhandlingar enligt MBL och L-ATF. Antalet handlagda personalärenden

som föranlett personalbeslut var under budgetåret 1986/87 ca 300. Vid sektionen utförs under budgetåret 4,0 åa.

På informationssektionen (Ai) ankommer att svara för extern allmän information i plan- och byggfrågor, vidare för intern allmän information, slutredigering och tryckning av publikationer, produktion av externa kurser, utställningar m.m. samt för biblioteksfrågor. Sektionen är även handläggande av Inforum utställningslokal. Antalet rapporter som produceras är ca 5-10 per år, antalet meddelanden ca 5 per år, broschyrer till allmänheten ca 5 per år och antalet handböcker m.m. ca 4 per år. Dessutom utges tidskriften "Plan- och bygg" med 6 nummer per år samt en personaltidning med ett nummer per vecka. Vid sektionen utförs under budgetåret 11,3 åa.

På rättssektionen (Ar) ankommer att svara för verkets handlande i förhållande till gällande lagstiftning på det förvaltningsrättsliga området, vidare för arbetsordning och för allmänjuridiska frågor som berör hela verket liksom för rättsfrågor i anslutning till byggnadsväsendet samt vissa ytterligare uppgifter. Dessutom ansvarar sektionen för verkets diarium, arkiv samt säkerhetsfrågor. Vid sektionen utförs under budgetåret 6,4 åa.

Inom budgetenheten GD + Vs + A utförs således under budgetåret 1986/87 totalt 38,7 åa varav chefer 2,5 åa, handläggare 14,5 åa, assistenter (enhetssekreterare) 4,4 åa och assistentpersonal med funktionellt anknutna uppgifter 17,3 åa.

De uppgifter som utförs inom budgetenheten GD + Vs + A kan också redovisas i mera funktionella termer. Nedan redovisas arbetsuppgifterna inom verkets administration i funktionerna personaladministration, ekonomiadministration, administrativ service, information och juridisk service.

Dessa uppgifter har i sin tur brutits ner i deluppgifter inom varje funktion.

Personaladministration består av att ge erforderlig service till den anställda personalen. Den består av delfunktionen beredning och handläggning av personalfrågor (2,0 åa), vidare personalredovisning (1,0 åa), handläggning av personalutbildning till vilket också hör viss utbildning av personal vid länsstyrelsernas planenheter (0,5 åa) samt löneadministration (1,5 åa). För den personaladministrativa funktionen åtgår under budgetåret 5,0 åa.

Ekonomiadministration består av budgetarbete och ekonomiadministrativt utvecklingsarbete (1,0 åa), bokföring m.m. (1,0 åa) samt behandling av reseräkningar, fakturor m.m. (1,0 åa). För den ekonomiadministrativa funktionen åtgår under budgetåret 3,0 åa.

Aministrativ service består av att föra diarium och sköta verkets huvudarkiv (2,0 åa), intendentur som inköp, lokalfrågor och inventareiförteckning m.m. (1,5 åa), vidare kontorsförråd och distribution m.m. (1,5 åa), ett för bostadsstyrelsen och planverket gemensamt tryckeri (2,0 åa) samt slutligen vaktmästeri inkl. transporter till samtliga myndigheter i kv. Lysbomben (3,5 åa). För den administrativa servicen åtgår under budgetåret 10,5 åa.

Information består av presskontakter samt produktion av trycksaker som rapporter, handböcker m.m. (4,3 åa), produktion av personaltidningen (1,0 åa), biblioteksverksamheten (1,5 åa) samt administration och drift av utställningsverksamheten INFORUM (3,5 åa). För informationsverksamheten åtgår under budgetåret 10,3 åa.

Juridisk service består av handläggning av allmänjuridiska frågor samt arbetsordning m.m. (0,5 åa) liksom handläggning av byggnadsjuridiska överklaganden, löpande förfrågningar samt medverkan i byggnadsavdelningens föreskriftsarbete (2,5 åa). För juridisk service åtgår under budgetåret 3,0 åa.

En sammanställning av de ovan redovisade funktionellt beskrivna arbetsuppgifterna fördelade på de arbetsenheter som finns inom verkets administration sammanfattas nedan i tabell 20.

Tabell 20 Årsarbetskraft för administration

Funktion/enhet	GD+Vs	A+Ar	Ap	Ae	Ai	Summa
Verks- och enhets- ledning	1,5	1,0				2,5
Verkssekr.funktion	0,0					0,0
Personaladministration			3,0	2,0		5,0
Ekonomiadministration				3,0		3,0
Administrativ service		2,0		8,5		10,5
Information					10,3	10,3
Juridisk service		3,0				3,0
Assistenter (sekr)	1,0	1,4	1,0		1,0	4,4
Totalt	2,5	7,4	4,0	13,5	11,3	38,7

Planfrågor

Inom planavdelningen handläggs främst frågor som enligt BL, BS och verkets instruktion ankommer på planverket i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet för planväsendet. Inom planavdelningen finns tre byråer, regionbyrån, kommunbyrån och stadsbyrån. Direkt under avdelningschefen finns en juridisk enhet. Verksamheten inom avdelningen är dock till stor del organiserad i projektform över byrågränserna. Inom avdelningen finns en ambition att behandla olika frågor samlat, oavsett inom vilken enhet huvudansvaret ligger. Verksamheten bedrivs inom fem huvudområden vilka redovisas nedan.

Utvecklingsarbete bedrivs om fysisk planering och naturresurs-hushållning. Det sker i form av långsiktig kunskapsuppbyggnad. Den nya naturresurslagen och plan- och bygglagen har introducerat nya frågor som kräver sådant utvecklingsarbete. Som exempel kan nämnas frågor om vatten och vattenplanering, energihushållning, tillgänglighetsplanering och behandling av ekologiskt känsliga områden. För utvecklingsarbete åtgår under budgetåret 1986/87 inom planavdelningen totalt 12,8 åa.

Rådgivning sker kring fysisk planering och naturresurshushållning. Här ingår ett stort mått av samordning av olika myndigheters

information av betydelse för den fysiska planeringen med mottagare på regional eller lokal nivå. Avdelningen har för närvarande nära samarbete med ett 30-tal myndigheter utöver länsstyrelserna. Rådgivningen sker främst i skriftlig form genom utgivning av allmänna råd, s.k. "gröna böcker", cirkulär och rapporter. Utflödet omfattar från planavdelningen ett 80-tal rapporter de senaste åren samt ca 10 "gröna böcker" och ett stort antal cirkulär och meddelanden som information, främst till länsstyrelser och kommuner. Även konferensformen har utnyttjats, senast våren 1987 då en serie konferenser hållits om kommunikationer och ledningssystem i nationell skala med deltagande av ett tiotal centrala myndigheter samt alla länsstyrelser. För rådgivning åtgår under budgetåret 10,7 åa.

Utbildning och information ges i den formen att material utarbetas, ofta i samarbete med en eller flera andra statliga myndigheter kring centrala frågor i kommuner eller länsstyrelser. Som exempel kan nämnas konferenser om NRL och PBL, om bostadsbyggande och fysisk planering samt om socialtjänsten i samhällsplaneringen. Sådana konferenser anordnas i samarbete med t.ex. bostadsdepartementet, kommunförbundet, socialstyrelsen, LON, bostadsstyrelsen m.fl. För utbildning åtgår under budgetåret 4,8 åa.

Uppsikt och erfarenhetsåterföring syftar till att följa lagstiftningens tillämpning på fältet samt att fånga upp och förmedla impulser och exempel rörande fysisk planering och naturresurshushållning. Arbetet sker främst genom kontakter med länsstyrelser och kommuner. Under några år dokumenterades resultatet mera aktivt i särskilda överblicksrapporter men resultatet har normalt spridits i mindre anspråksfulla former. Regelbundna länsarkitektmöten ordnas regionalt och därutöver två gånger per år för hela landet. För uppsikt åtgår under budgetåret 3,7 åa.

Slutligen handläggs inom avdelningen löpande ärenden, remisser m.m. Det är ärenden som inkommer från departementen, luftfartsverket, vattendomstolarna, koncessionsnämnden för miljöskydd eller från kammarrätterna eller andra domstolar. Till denna uppgift hör

också deltagande i externa arbetsgrupper, forskningsorgan m.m. För löpande ärenden m.m. åtgår under budgetåret 6,0 åa.

I det följande redovisas mera utförligt hur dessa huvuduppgifter genomförs inom de arbetsenheter som finns inom planavdelningen, dvs. juridiska sekretariatet, regionbyrån, kommunbyrån och stadsbyrån.

● Juridiska sekretariatet

Från planjuridiska sekretariatet ges juridisk service till avdelningens alla enheter. Därutöver handläggs besvärärenden med huvudvikten på rättsliga problemställningar, vidare ärenden om expropriation och förköp, bestämmelser om gatukostnader samt sker löpande bevakning av rättspraxis.

Sekretariatet utför under budgetåret 1986/87 totalt 3,6 åa, varav 3,0 av handläggare och 0,6 av assistenter.

● Regionbyrån

Inom regionbyrån handläggs frågor i anslutning till den fysiska riksplaneringen. Under de senaste åren har arbetet inriktats framför allt på kunskapsförsörjningsfrågor och metodfrågor i anslutning till naturresurslagen. Planverket har rollen som samordnare för ett tjugotal centrala myndigheter i dessa frågor. Översikt över dessa myndigheters planerade initiativ gentemot länsstyrelserna utförs. Förteckningar över centralt och regionalt underlagsmaterial samt söksystem för sådant material utarbetas. Materialet introduceras hos länsstyrelserna genom konferenser om olika ämnesområden.

När det gäller utvecklingsarbete utvecklas metoder för att i planering och beslut beakta kuskaper om ekologiska förhållanden och om förutsättningar som bestäms av mark- och vattenresursernas tillstånd och känslighet. Formerna för vattenplanering utvecklas

och kopplas samman med planeringen för markresursernas utnyttjande. Användning av ADB i den fysiska planeringen studeras.

Rådgivning och myndighetssamordning utgår från en kommande handbok som ger orientering om tillämpningen av NRL i planerings- och beslutsprocessen. Råd och exempel på hur särskilda frågor kan behandlas redovisas i en rapportserie som utarbetas i samråd med olika centrala myndigheter.

Utbildnings- och informationsinsatser inriktas på att stödja informationsutbytet mellan länsstyrelserna och centrala sektormyndigheter. NRL:s bestämmelser om ekologiska hänsynstaganden uppmärksammas. Särskilda informationsinsatser riktas till allmänheten och till miljöorganisationerna.

Uppsikt och erfarenhetsåterföring inriktas främst på NRL:s regler om riksintressen och om ekologiska hänsynstaganden. I samverkan med bl.a. naturvårdsverket och statistiska centralbyrån kommer samarbetet mellan statliga myndigheter och kommuner i arbetet med de första översiktsplanerna enligt PBL att följas upp. Genom samarbete med kontaktpersoner på länsstyrelser och myndigheter, genom erfarenhetsgrupper samt systematisk uppsökande verksamhet till länsstyrelser och kommuner sker en framåtsyftande uppsikt över lagtillämpningen.

Arbetet med löpande ärenden och remisser väntas få minst oförändrad omfattning under de närmaste åren då praxis skapas bl.a. när det gäller PBL:s regler om hänsyn till riksintressen, mellankommunala intressen samt kraven på skydd för människors hälsa och säkerhet. Åtskilliga remisser väntas också behandla frågor om NRL:s tillämpning i mål och ärenden enligt annan lagstiftning än PBL.

Regionbyrån utför under budgetåret 1986/87 totalt 20,8 åa, varav chef 1,0, handläggare 14,2 och av assistenter 5,6 åa.

• Kommunbyrån

Inom kommunbyrån handläggs främst frågor om metoder för den kommunala översiktsplaneringen. En väsentlig uppgift är också samordningen av den översiktliga fysiska planeringen med kommunens övriga planering. En annan viktig uppgift är uppsikten över utvecklingen inom området. Arbetet omfattar såväl den kommunomfattande planeringen som den översiktliga planering som bedrivs för delar av kommunen, t.ex. tätorter, stadsdelar eller vissa landsbygdsdelar.

Aktuella utvecklingsarbeten rör t.ex. samordningen mellan den översiktliga fysiska planeringen och annan kommunal planering t.ex. den ekonomiska planeringen och bostadsförsörjningsplaneringen. Metodutveckling om ekologiskt hänsynstagande i den översiktliga planeringen är vidare viktig. Särskilt vattenfrågornas och energifrågornas behandling behöver därvid studeras. Av stort intresse är även tätorternas behandling i planarbetet. Arbetet handlar i hög grad om formerna för samarbete mellan olika parter i planeringsprocessen, men också om hur de olika sakfrågorna kan komma till uttryck i den fysiska översiktsplanen. En annan omfattande arbetsuppgift är utvecklingsarbeten kring formerna för ADB-stöd i den översiktliga fysiska planeringen.

Pågående rådgivningsarbete rör handbok och cirkulär om översiktsplanen i PBL. Arbetet är inriktat dels på ett cirkulär om huvuddragen i PBL/NRL-reformen, dels en preliminär version av handbok om översiktsplanen. Avsikten är att handboken ska ses över när erfarenheter har hämtats från kommunernas första översiktsplaner.

Byrån medverkar i skilda utbildnings- och informationsinsatser kring översiktsplaneringen. En viktig uppgift blir bl.a. medverkan i utbildningen kring PBL/NRL i samarbete med kommunförbundet. Byrån medverkar också aktivt i regionala konferenser bl.a. om socialtjänsten i samhällsplaneringen samt om kommunikationer och ledningssystem i den översiktliga planeringen. Byrån medverkar

också i PBL-jouren och i datorkonferens kring PBL/NRL i samarbete med främst länsstyrelserna.

Inom ramen för uppsikt och erfarenhetsåterföring gör byrån systematiska genomgångar av kommunernas översiktplaner, analyserar därvid utvecklingen och vidareförmedlar erfarenheter. De närmaste åren blir det särskilt viktigt att bedöma i vilken mån den översiktliga planeringen utvecklas i enlighet med lagstiftningens intentioner. I arbetet ingår även systematiska länsbesök, kontinuerligt samarbete med erfarenhetsgrupper samt deltagande i regionala länsarkitektmöten.

Byråns medverkan i löpande ärenden och remisser avser främst betänkanden och forskningsansökningar. Byrån medverkar i övrigt i externa arbetsgrupper, forskningsprojekt m.m.

Kommunbyrån utför under budgetåret 1986/87 totalt 13,0 åa, varav chef 1,0, handläggare 10,0 och av assistenter 2,0 åa.

● Stadsbyrån

Inom stadsbyrån handläggs frågor om tätorternas planering samt bebyggelsens och det offentliga rummets funktioner, användning, gestaltning och sammanhang. Planeringen av tätorter inbegriper både ny bebyggelse och sådan som ska förnyas, förändras eller bevaras.

Utvecklingsarbetet vid byrån avser främst regelsystemet och "stadsmiljöfrågor". Med stadsmiljö avses inte bara de funktionella egenskaperna utan även upplevelsemässiga, sociala och estetiska kvaliteter. Även metoder i den kommunala planeringen studeras i syfte att förbättra samverkan mellan sektorer. Ett aktuellt exempel på sådant arbete är "Hela Gatan", en debattskrift utarbetad på regeringens uppdrag. Samordnad förnyelseplanering tillhör utvecklingsarbetet, t.ex. tillgänglighetsplanering och annan planering för att genomföra bostadsförbättringsprogrammet inom ramen för en samlad stadsförnyelse. I fråga om regelsystemet arbetar byrån med

kunskapsuppbyggnad som ledning för tillämpningen av PBL med avseende på planmässig prövning av lov samt på detaljplaner och områdesbestämmelser. Arbetet utmynnar i olika informations- och rådgivningsinsatser bl.a. i form av cirkulärskrivelser och artiklar i Plan och Bygg. Även ADB-stöd till framställning av detaljplaner håller på att utvecklas.

Den uppsikt och erfarenhetsåterföring som tilldrar sig störst intresse är analyser av effekterna av och effektiviteten hos olika styrmedel, främst PBL:s detaljplaner och områdesbestämmelser. Inledningsvis prioriteras insatser för att förebygga och motverka tendenser till avarter i tillämpningen och för att underlätta kommunernas arbete.

Rådgivning är för närvarande främst inriktad på inledningsskedet efter PBL:s ikraftträdande. Arbeta pågår med preliminära versioner av handböcker om detaljplaner, områdesbestämmelser och planmässig prövning av lovärenden. Annat arbete rör allmänna råd inom stadsbyggandets område, t.ex. trafikplanering, handikappanpassning av terminaler, begravningsplatser.

Utbildning och information sker i form av framställning av material samt medverkan i olika utbildningsaktiviteter, för närvarande främst kring PBL, trafikfrågor och den yttre miljön i städerna. Byrån medverkar i "PBL-jouren".

Inom stadsbyrån handläggs löpande ärenden såsom yttranden över överklagade planärenden, remisser av offentliga utredningar, forskningsansökningar m.m.

Stadsbyrån utför under budgetåret 1986/87 15,8 åa varav chef 1,0, handläggare 10,8 och assistenter 4,0 åa.

En sammanställning av de ovan redovisade funktionellt beskrivna arbetsuppgifterna fördelade på de arbetsenheter som finns inom planavdelningen sammanfattas nedan i tabell 21.

Tabell 21 Årsarbetskraft för planfrågor

Arbetsuppgift/enhet	PA, PJ	R-byrån	K-byrån	S-byrån	Summa
Avdelnings- och byråledning	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Utvecklingsarbete	0,5	4,0	3,0	5,3	12,8
Rådgivning	1,0	2,5	4,5	2,7	10,7
Utbildning	0,7	1,7	1,5	0,9	4,8
Uppsikt, överblick	0,3	2,3	0,8	0,3	3,7
Löpande ärenden	0,5	3,7	0,2	1,6	6,0
Assistenter (sekr)	0,6	3,2	2,0	2,0	7,8
Särskilda arbetsuppg.		2,4		2,0	4,4
Totalt	4,6	20,8	13,0	15,8	54,2

Byggnadsfrågor

Inom byggnadsavdelningen handläggs främst frågor som enligt BL, BS och verkets instruktion ankommer på planverket i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet för byggnadsväsendet. I detta ansvar ingår ett stort mått av samordningsarbete med andra myndigheter med föreskriftsansvar på byggområdet. Till detta bör läggas att regeringen i beslut den 22 november 1984 uppdragit åt planverket att utarbeta förslag till föreskrifter till den nya plan- och bygglagen, PBL. Uppdraget präglar i hög grad verksamhetens inriktning under tre budgetår.

Inom byggnadsavdelningen finns ett normsekretariat och fyra byråer, byggnadsteknikbyrå, installationsbyrå, utformningsbyrå och typgodkännandebyrå. Den senare redovisas separat nedan. Arbetet inom byggnadsavdelningen kan indelas i fem huvudområden enligt nedan.

Föreskrifter om ny- och ombyggnad utgör kärnan i avdelningens verksamhet. Uppgiften består i att med stöd av gällande bygglagstiftning ge bindande föreskrifter för allt byggande i landet. Föreskrifterna publiceras i Svensk Byggnorm, SBN. Arbetet består såväl i tekniskt utvecklingsarbete som omfattande samråd med andra

centrala myndigheter, byggbranschen och många andra intressenter. För föreskriftsarbete åtgår under budgetåret 1986/87 totalt 22,1 åa.

Handläggning av löpande ärenden utgör en betydande del av avdelningens arbete. Tolkningen av byggföreskrifter i branschen och i kommunernas byggnadsnämnder föranleder frågor som ibland besvaras per telefon men inte sällan kräver fördjupad utredning. För sådan handläggning av löpande ärenden åtgår under budgetåret 4,5 åa.

Information kring föreskrifter och annat utflöde från verket krävs av sakenheterna. Arbetet består till stor del i möten med branschföreträdare, intresseföreningar, externa kurser och seminarier etc. För information till och från byggnadsavdelningen åtgår under budgetåret 4,5 åa.

Typgodkännanderegler utarbetas av den föreskrivande myndigheten planverket för prövning av konstruktioner och metoder samt för att handlägga frågor om riksbehörighet som ansvarig arbetsledare. Till dessa uppgifter kan även föras granskning av handböcker som anger tekniska lösningar för att uppfylla föreskrifterna. På grund av koncentrationen på föreskrifter till den nya plan- och bygglagen har för arbetet med typgodkännanderegler under budgetåret 1986/87 inte kunnat avsättas någon arbetskraft.

Normharmonisering har varit en viktig teknisk uppgift under många år och den internationella normharmoniseringen för att främja handeln med byggprodukter kräver under den närmaste tiden betydande insatser. Arbetet består av samverkan med svenska standardiseringsorgan m.fl. liksom med de nordiska länderna (NKB), de europeiska länderna (ECE), andra organ som t.ex. EG och EFTA samt internationella organisationer såsom ISO och CEN. För arbetet med normharmonisering åtgår under budgetåret 4,0 åa.

I det följande redovisas mera utförligt hur dessa huvuduppgifter genomförs inom de arbetsenheter som finns inom byggnadsavdelning-

en, dvs. normsekretariatet, byggnadsteknikbyrån, installationsbyrån och utformningsbyrån.

• Normsekretariatet

Inom normsekretariatet handläggs frågor om konsekvensanalys av normtillämpning samt kontakter med utomstående organisationer såsom standardiseringsorgan, branschorgan m.fl. Vidare handläggs procedur- och tillsynsregler av administrativ karaktär samt avdelningens registratur och arkivering.

På sekretariatet ankommer att samordna utformning och publicering av föreskrifterna. Frågor om internationell normsamordning handläggs av sekretariatet.

Sekretariatet utför under budgetåret 1986/87 totalt 11,6 åa, varav 8,1 av handläggare och 3,5 av assistenter.

• Byggnadsteknikbyrån

Inom byggnadsteknikbyrån handläggs frågor om grundläggningar, byggnadsstommen och byggnadsdelarnas anordnande.

Dimensioneringsregler utarbetas för grundkonstruktioner och övriga bärande byggnadsdelar med den detaljeringsgrad som betingas av olika materials speciella egenskaper såsom hållfasthet, beständighet m.m. Den regelmässiga samverkan med andra myndigheter har på detta område fått fast form genom statens råd för stål- och betongnormer.

Brandskydd normeras genom regler för förebyggande åtgärder, t.ex. utförande av eldstäder och röckanaler samt skyddsavstånd till brännbara väggar m.m., skydd mot brandspridning genom sektionering och brandmotstånd för bärande och avskiljande byggnadsdelar inkl. ventilationskanaler, vidare utrymningsvägar samt åtgärder för att underlätta släckning av brand, bl.a. brandventilation.

Inomhusklimat normeras genom regler för skydd mot det yttre klimatet, exempelvis dränering och fuktisolering, värmeisolering och täthet hos väggar och yttertak, samt för god boendehygien, t.ex. genom fuktskydd, ljudisolering och skydd mot ohälsa. Nya material introduceras allt oftare. För dessa behövs inte sällan hälsokonsekvenser klarläggas. Som exempel kan nämnas asbest, radon, formaldehyd och flytspackel.

För värmeisolering införs ett nytt nordiskt samordnat klassificeringssystem. Kring detta krävs betydande informationsinsatser.

Inom byggnadsteknikbyrån finns tre sektioner. Byrån utför under 1986/87 totalt 19,5 åa, varav chef 1,0, handläggare 15,5 och assistenter 3,0 åa.

● Installationsbyrån

Inom installationsbyrån handläggs frågor om energi- och installationsteknik för byggnader. Byrån har ett omfattande kontaktnät med branschen och myndigheter.

Regler för dimensionering och utförande utarbetas för byggnaders installationer avsedda för uppvärmning. Här ingår distributionssystem, eldstäder, rökanaler, avgaskanaler m.m. Reglerna syftar till att få fram väl fungerande och ekonomiska installationer som inte orsakar olägenheter vare sig i byggnaden eller omgivningen.

Motsvarande regler utarbetas för luftbehandling vari även ingår att förhindra spridning av brand och brandgas via ventilationssystemet och att begränsa luftläckage från installationen.

Detsamma gäller vatten och avlopp, där syftet är att skapa installationer som fungerar utan att orsaka hygieniska olägenheter, vattenskador eller problem för de allmänna anläggningarna.

Frågor om energihushållning i bebyggelsen är centrala i byråns verksamhet. Syftet är att finna teknik och regler för att minska energiåtgången i byggnaderna utan att orsaka andra tekniska problem.

Slutligen behandlas frågor om klimat, dvs. teknik för att åstadkomma rimligt god luftkvalitet och termiskt inomhusklimat i olika utrymmen i en byggnad. Byrån medverkar även i utarbetande av typgodkännanderegler.

Installationsbyrån utför under 1986/87 totalt 9,5 åa, varav chef 1,0, handläggare 7,5 och assistenter 1,0 åa.

● Utformningsbyrån

Inom utformningsbyrån handläggs frågor om utformning och utrustning av byggnad och tomt. Arbetet avser såväl bostadsmiljö som arbetsmiljö.

Arbetsuppgifterna omfattar bl.a. byggnaders placering på tomt och tomtens ordnande, byggnads inre och yttre utformning inkl. planlösning samt de utrymmen och anordningar som hör till byggnaderna. Ansvaret för utformning av reglerna för utformning av bostäder överfördes 1975 till planverket från bostadsstyrelsen. Vid byrån handläggs även frågor om typgodkännande av planlösningar.

Av central karaktär är frågor om tillgänglighet för personer med handikapp. Till dessa frågor hör även arbet med föreskrifter för terminalanläggningar för alla trafikslag.

Barnsäkerhet är en annan av de frågor som handläggs inom byrån, liksom frågor om arbetsmiljö hos arbetslokaler. Hit hör bl.a. frågor om arbetsmiljö vid sophämtning, takskyddsanordningar, hissar och maskindrivna portar m.m.

Slutligen bör nämnas att byrån aktivt medverkar i teknikupphandlingsprojekt, bl.a. tillsammans med BFR beträffande hissar och

badrumsombyggnad. Byrån representerar också verket i externa organ som Byggstandardiseringen, Statens handikappråd samt Barnmiljörådet.

Utformningsbyrån utför under 1986/87 totalt 6,0 åa, varav chef 1,0, handläggare 4,0 och assistenter 1,0 åa.

En sammanställning av de ovan redovisade funktionellt beskrivna arbetsuppgifterna fördelade på de arbetsenheter som finns inom byggnadsavdelningen sammanfattas nedan i tabell 22.

Tabell 22 Årsarbetskraft för byggnadsfrågor

Arbetsuppgift/enhet	BA, Nt	B-byrån	I-byrån	U-byrån	Summa
Avdelnings- och byråledning	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Föreskrifter	5,1	9,0	5,5	2,5	22,1
Löpande ärenden	1,0	2,0	1,0	0,5	4,5
Information	1,0	2,5	0,5	0,5	4,5
Typgodkännande- regler					
Normharmonisering	1,0	2,0	0,5	0,5	4,0
Assistenter (sekr)	3,0	3,0	1,0	1,0	8,0
Särskilda arbetsuppg.	1,0				1,0
Totalt	13,1	19,5	9,5	6,0	48,1

Det bör i detta sammanhang påpekas att den nya plan- och bygglagen trädde i kraft den 1 juli 1987. Detta har medfört att arbetet inom byggnadsavdelningen i högre grad än normalt måst inriktas på arbete med föreskrifter i anslutning till lagen. Den bild som ovan redovisas av resursernas fördelning under budgetåret 1986/87 är därför inte representativ för avdelningens verksamhet vare sig tidigare år eller troliga verksamhet kommande budgetår.

Typgodkännandeverksamhet

Typgodkännande och tillverkningskontroll av byggprodukter påbörjades i planverket vid dess tillkomst 1967. Syftet med verksamheten är att pröva om byggprodukter, metoder och tekniska lösningar motsvarar de krav som ställs i byggnadslagstiftningen och i byggföreskrifter som t.ex. Svensk Byggnorm (SBN). Om gällande krav anses uppfylla kan planverket utfärda typgodkännande, som då ska godtas av byggandsnämnder i landet. Godkännanden lämnas normalt för fem år. Planverkets typgodkännandeverksamhet är frivillig för företag och tillverkare. Verksamheten är avgiftsfinansierad och helt ekonomiskt självbärande.

Företag söker om typgodkännande främst för att underlätta sin egen marknadsföring, för att underlätta projektering med färdiga produkthandlingar, för att förenkla byggnadslovshandlingen och för att underlätta byggprocessen vad avser besiktning och provtagning. Två typer av produkter kan urskiljas. Det ena gäller nya produkter eller metoder vars användning regleras av mycket generellt hållna föreskrifter. Det andra gäller seriemässigt framställda produkter vars användning regleras genom detaljerade produktregler och där t.ex. provning är svår att utföra på byggplatsen.

Typgodkännandebyråns huvudsakliga arbetsuppgifter är att utfärda typgodkännanden för material, produkter och konstruktioner inom byggnadsområdet och riksbehörigheter för ansvariga arbetsledare. Dessutom deltar godkännandebyråns personal bl.a. i arbetet med att utarbeta godkännanderegler för olika produkter och i det nordiska samarbetet gällande godkännande och kontroll av byggvaror. Typgodkännanderegler utarbetas av planverkets byggnadsavdelning. Grunden för typgodkännandeverksamheten och dess samband med den föreskrivande myndigheten anges i regeringens proposition 1967:100 om bostadspolitik m.m.

Typgodkännandebyrån är organiserad i tre sektioner, bygg-, brand- och installationssektionen.

En målsättning för arbetet är att göra typgodkännandeverksamheten så attraktiv som möjligt för den tillverkande industrin. Industrins önskemål är i huvudsak följande: korta väntetider, klara entydiga beslut om vilka krav som ställs för typgodkännande och en effektiv handläggning.

För att uppfylla dessa önskemål är en kontinuerlig översyn av godkännandebyråns handläggningsrutiner nödvändig. Det gäller såväl tekniska som administrativa rutiner, samarbetet med normbyråerna m.m. Ökade kontakter med Statens provningsanstalt krävs också för att klart fastsätta ansvarsområden och därmed undvika oklarheter om kompetenser.

Godkännandebyrån kommer också noga att följa utarbetandet av en ny byggnorm i anslutning till den nya plan- och bygglagen för att snabbt kunna konstatera vilken betydelse den kan få för den fortsatta typgodkännandeverksamheten. En ny struktur och kapitelindelning av byggnormen medför t.ex. förändringar i såväl godkännandebyråns dataregister som av utformningen av godkännandelistorna.

En målsättning är också att bätte än i dag marknadsföra typgodkännandeverksamheten. Detta kan ske genom direktkontakt med olika branschorganisationer, genom att skriva artiklar i fackpressen o.d. Syftet är bl.a. att finna nya produktområden lämpliga för typgodkännanden.

Godkännandebyrån handlägger årligen ca 900 ärenden och utfärdar årligen ca 600 typgodkännanden för kortare eller längre tid.

Omsättningen i typgodkännandeverksamheten är för 1986/87 budgeterad till 4 762 000 kr.

Typgodkännandeverksamheten utför under 1986/87 totalt 17,0 åa varav chef 1,0, handläggare 13,0 och assistenter 3,0 åa.

Tjänsteexport

Planverket bedriver sedan 1983 tjänsteexport under namnet Swedeplan. Bakgrunden är i korthet att statsmakterna genom en serie beslut de senaste åren underlättat för och uppmanat statliga myndigheter som bedömer att man har kunskande att erbjuda ska marknadsföra sitt kunskande utomlands för att medverka till att öka svensk export av varor och tjänster. Verksamheten bedrivs enligt de särskilda regler som gäller för statliga myndigheters affärsdrivande verksamhet i utlandet.

Bostadsministern konstaterar i budgetpropositionen, prop. 1985/86:100, att planverket ligger väl framme i sin tjänsteexport jämfört med många andra statliga organ. Planverkets syfte med verksamheten är dels att erbjuda kunskande i plan- och byggnadsfrågor till länder som har behov därav, att medverka i statsmakternas ambitioner att främja svensk export samt att erbjuda den egna personalen stimulerande och utvecklande arbetsuppgifter utöver de vanliga.

Verksamheten inriktas ännu främst på de engelskspråkiga utvecklingsländerna i Södra Afrika, bland dem Tanzania, Zambia, Zimbabwe och Lesotho. Swedeplan har här genomfört ett tiotal uppdrag av varierande omfattning och innehåll. På sikt avses verksamheten kunna inriktas även på länder i Mellanamerika och Sydostasien.

Verksamheten med tjänsteexport bedrivs inom planverket i en arbetsgrupp, Swedeplangruppen, som leds av verkssekreteriatet och som svarar direkt inför verksledningen. Arbetsgruppen har en liten fast bemanning men är helt beroende av att kunna låna in personal i första hand från verkets sakenheter men även från länsstyrelser, kommuner eller enskilda företag för att kunna genomföra uppdrag som ackvireras.

Administrativt redovisas Swedeplan i planverkets ekonomiadministration som en separat budgetenhet. Verksamheten ska i sin helhet täckas av uppdragsintäkter.

Omsättningen i Swedeplan var under budgetåret 1986/87 drygt 5 000 000 kr. och gav ett överskott på ca 400 000 kr. För tjänsteexportverksamheten Swedeplan åtgår under budgetåret 3,1 åa för gruppens fasta personal i planverket, varav chef 0,5, handläggare 1,8 och assistent 0,8. Därtill kommer kortare konsultinsatser från verkets övriga personal, andra konsultinsatser samt två långtidsstationerade medarbetare i ett uppdrag i Lesotho.

De arbetsuppgifter som ovan redovisats för planverket har under budgetåret 1986/87 fördelats på verkets fem budgetenheter samt på kategorierna chef, handläggare, assistenter (sekreterare) samt assistenter med särskilda arbetsuppgifter på det sätt som framgår av tabell 23 nedan.

Tabell 23 Personalresuser vid planverket budgetåret 1986/87 (åa)

Kategori	GD+Vs+A	PA	BA	G	SwP	Summa
Chefer	2,5	4,0	4,0	1,0	0,5	12,0
Handläggare	14,5	38,0	35,1	13,0	1,8	102,4
Assister (sekr)	4,4	7,8	8,0	3,0	0,8	24,0
Särskilda arbetsuppgifter	17,3	4,4	1,0	-	-	22,7
Totalt	38,7	54,2	48,1	17,0	3,1	161,1

2.3 Gällande författningar som reglerar verkens arbete

Statsmakternas vilja beträffande bostadsförsörjningens, planväsendets och byggnadsväsendets områden finns uttryckta i en rad lagar och förordningar vilka också binder verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk.

Ansaret för bostadsförsörjningen är delat mellan stat och kommun men är i första hand ett kommunalt ansvar. Kommunernas skyldigheter är reglerade i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Enligt denna lag är kommunerna bl. a. skyldiga att fortlöpande bedriva bostadsförsörjnings-

planering. Det ankommer på bostadsstyrelsen att utfärda allmänna råd till kommunerna om hur verksamheten kan bedrivas. Enligt förordningen (1984:38) bestämmer också bostadsstyrelsen om när redovisning av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen skall ske genom länsbostadsnämnderna.

Statens uppgifter inom bostadsförsörjningen är att se till att kommunerna har ändamålsenliga instrument för att kunna bedriva en social bostadspolitik. Detta sker främst genom att staten ställer finansiella resurser till förfogande genom olika former av statliga lån och bidrag. Enligt bostadsstyrelsens instruktion (SFS 1965:669), ändrad 1987:318, är en av verkets huvuduppgifter att handha den statliga lån- och bidragsverksamheten för att främja bostadsförsörjningen. I ovannämnda lag om kommunala åtgärder har kommunerna ålagts skyldigheten att svara för förmedling av det statliga bostadsstödet.

Bostadsstyrelsens åligganden har närmare fastslagits i regeringens förordningar för de olika låne- och bidragsformerna. För närvarande finns ett drygt 20-tal levande låne- och bidragsformer och därutöver ett 30-tal som upphävts men där författningarna fortfarande gäller för utestående lån. De mest betydelsefulla är bostadslån och räntebidrag till ny- och ombyggnad av bostäder, där bostadsstyrelsens åligganden framgår av nybyggnadslåneförordningen (1986:692) och ombyggnadslåneförordningen (1986:693) för bostäder samt av förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning m.m. av bostadslån och räntebidrag; förordningen (1983:974) om räntestöd till förbättring av flerbostadshus; förordningen (1987:818) om bostadsbidrag till barnfamiljer samt förordningen (1982:639) om bostadsanpassningsbidrag.

De uppgifter som bostadsstyrelsen ålagts är av många slag och skiljer sig i vissa avseenden mellan de olika låne- och bidragsformerna.

Bostadsstyrelsen ska utöva tillsyn över låne- och bidragsverksamheten och får meddela föreskrifter för tillämpningen av vissa

paragrafer i lån- och bidragsförordningarna. Den begränsning av styrelsens föreskrifträtt som nyligen genomförts innebär att föreskrifterna måste kompletteras med allmänna råd och information i särskilda handböcker. Ansökan om lån och bidrag ska göras på blanketter som fastställs av bostadsstyrelsen.

För vissa stödformer, t. ex. stöd till allmänna samlingslokaler, hissbidrag och förnyelsebidrag, är det bostadsstyrelsen som meddelar beslut i ärendena. I regel är det dock länsbostadsnämnderna som beslutar om lån eller bidrag utom i de fall beslutanderätten delegerats till kommunerna, som när det gäller bostadsbidrag och bostadsanpassningsbidrag. För beslut som fattats av länsbostadsnämnderna är bostadsstyrelsen första instans vid överklaganden och för kommunala beslut som regel sista instans.

Bostadsstyrelsen sköter utbetalningen av alla lån och bidrag utom bostadsbidragen. Det är också bostadsstyrelsen som svarar för avisering av räntor och amorteringar på alla utestående lån samt för att utfärda instruktioner och utöva tillsyn över länsbostadsnämndernas låneförvaltning.

I bostadsstyrelsens ansvar ingår också att följa upp lån- och bidragsgivningen i statistik och årsredovisningar. Uppgifterna ligger bl. a. till grund för de beräkningar som görs till styrelsens anslagsframställningar över anslagsbehovet för de olika stödformerna. För de stödformer där anslagstilldelningen är knapp ingår det bland styrelsens uppgifter att fördela ramar för stödgivningens omfattning.

Inom planväsendets område är det främst plan- och bygglagen (1987:10), omtryckt 1987:246, som utgör grunden för verksamheten. Planverket har enligt denna lag (1 kap. 8 § andra stycket) ansvaret för den allmänna uppsikten över planväsendet i riket. Enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., omtryckt 1987:247, har planverket ansvaret för den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser. Enligt sin instruktion (SFS 1967:329), ändrad 1987:289, är planverket vidare central myndighet

för frågor inom planväsendet. Det åligger därvid verket att insamla, bearbeta och förmedla kunskaper och erfarenheter inom sitt verksamhetsområde. Det åligger planverket särskilt att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av PBL och NRL.

Inom området stadsmiljöns utformning är den legala grunden för verksamheten vid planverket den nya plan- och bygglagen samt planverkets instruktion med samordningsansvaret, på motsvarande sätt som beträffande översiktlig planering. Planverket är också tillsynsmyndighet för tillämpningen av begravningskungörelsen (1963:540) och meddelar med stöd därav föreskrifter för planering av begravningsplatser och krematorier.

När det slutligen gäller byggande, dvs. föreskrifter för byggandet, är området reglerat av en stor mängd föreskrifter. Planverket är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet. Det åligger därigenom verket särskilt att insamla, bearbeta och förmedla kunskaper och erfarenheter inom sitt område.

När det gäller byggnadsväsendet har regeringen i plan- och byggförordningen (1987:383)(PBF) bemyndigat planverket att meddela verkställighetsföreskrifter och de övriga föreskrifter som behövs för tillämpningen av vissa av kraven på byggnader m.m. i 3 kap. PBL. Sådana föreskrifter får meddelas för nya byggnader (2 §), för ombyggnad (4 §), för befintliga byggnader (5 §) och för tomter (6 §). Vidare får planverket meddela verkställighetsföreskrifter för tillämpningen av dels vissa bestämmelser i 8 kap. PBL om handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked (16 §), dels bestämmelserna i 9 kap. 1 och 2 §§ PBL om utförande av byggnads-, rivnings-, och markarbeten samt om kontroll och provning (19 och 20 §§). Mot avgift prövar verket efter ansökan frågor om godkännande (riksbehörighet) av ansvarig arbetsledare enligt 9 kap. 3 § andra stycket PBL och frågor om frivilligt typgodkännande och tillverkningskontroll enligt 16 kap. 2 § första stycket och tredje stycket andra meningen PBL (18 resp. 21 §§).

Med stöd av 17 § förordningen (1979:210) om maskindrivna portar m.m., ändrad 1987:1717, meddelar planverket efter samråd med arbetarskyddsstyrelsen verkställighetsföreskrifter till förordningen. Med stöd av 8 § förordningen (1981:972) om utförande av eldningsanläggningar för fast bränsle meddelar planverket verkställighetsföreskrifter till fastbränslelagen (1981:599) för anläggningar under byggnadsnämndens tillsyn.

Med stöd av 8 § förordningen (1979:146) om el-, vatten- och värmemätare, ändrad 1985:46, meddelar planverket verkställighetsföreskrifter till förordningen i fråga om vatten- och värmemätare. I 12 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, ändrad 1987:134, finns bestämmelser om utförande av allmän va-anläggning. Enligt 18 § finns regler om beskaffenhet av va-installation och utförande av installationsarbete i PBL och med stöd av PBL meddelade föreskrifter.

3.1 Omvärldens synpunkter

En utgångspunkt i arbetet med att finna en lämplig inriktning och organisation för verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk är de önskemål som ställs från olika intressenter i samhället. De båda nuvarande verken har former för kontakt och samarbete med sin omgivning. Vi har ändå funnit anledning att komplettera dessa med två omvärldsstudier av mer sammanfattande karaktär.

En del av vår omvärldsstudie har bestått av att ta del av tidigare utförda utvärderingar, omvärldsstudier och andra utredningar av intresse för sammanläggningen av dessa båda verk. Ett stort antal studier har utförts under det senaste decenniet.

År 1976 redovisade byggadministrationsutredningen sitt betänkande om Bostadsverket, samordning - decentralisering (SOU 1976:26). I betänkandet redovisas ett förslag till sammanläggning av bostadsstyrelsen och statens planverk. Mot bakgrund av detta betänkande och en omfattande remissbehandling utarbetades en proposition (prop. 1977/78:93) med riktlinjer för ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen m.m. I denna föreslogs att verken inte skulle sammanläggas. Därefter har flera rapporter utarbetats av de två verken och av andra organ såsom statskontoret och riksrevisionsverket. I dessa redovisas flera förslag till decentralisering, rationalisering och effektivisering samt förändringar av den inre organisationen. En del förslag har anammats och genomförts medan andra inte har föranlett någon åtgärd. Anledningarna till att föreslagna åtgärder inte genomförts har varit flera. I en del fall

har anledningen varit att vid budgetbehandlingen medel inte kunnat avsättas.

Det förslag om huvudsaklig inriktning och organisation av verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk, som vi här redovisar, har sin utgångspunkt i anspråk på förändringar som ställts under relativt lång tid.

Den andra delen av vår omvärldsstudie har bestått av att anordna fyra hearings. De fyra konferenserna har behandlat bostadsmarknadsfrågor, planfrågor, närmiljöfrågor och byggfrågor. De ägde rum i inledning av vårt arbete. Avsikten med dem var att ta del av omvärldens synpunkter på det framtida verkets arbetsformer och resultat. Ett 20-tal personer från stat, kommun, näringsliv, organisationer, forskning och yrkesideella föreningar deltog vid varje hearing. Här sammanfattas de framförda synpunkterna kort.

Bostadsmarknadsfrågor

Den bostadspolitiska rollen bör markeras. Det bör finnas en väl-etablerad och kunskapsrik grupp för analys och framtidsbedömningar. Kontakter med bostadsmarknadens olika parter bör vara goda. Förändringar inom bostadsmarknaden bör fortlöpande bevakas och s.k. early warning bör publiceras. Styrmedlens effekt och effektivitet bör konsekvent utvärderas. Verksamheten med utvärderingar bör organiseras så att den kan bedrivas på ett opartiskt sätt. Kontinuitet och stabilitet för låneförvaltningen bör garanteras. Ett utvecklat ADB-stöd efterfrågas.

Planfrågor

Ansaret för samordningen av riksplanefrågorna bör handhas inom verket. Verket har här en roll som neutral samordnare och som inspiratör. Framtidsfrågor och förändringar i samhällsbyggandet bör fortlöpande analyseras. Rådgivning och metodutveckling avseen-

de den kommunala översiktsplaneringen är av stor vikt. Olika synsätt för planering bör studeras. ADB-teknikens möjligheter bör tas till vara. Metoder för samordning mellan markanvändnings- och bostadsförsörjningsplanering bör utvecklas. Rättstillämpning och planpraxis bör bevakas. Samarbetet med statliga sektorsmyndigheter och länsstyrelser, som givits en ny roll genom PBL-reformen, bör vidareutvecklas. Ett brett kontaktnät med kommuner bör etableras.

Stadsmiljöfrågor

De bostadssociala frågorna bör ägnas stor uppmärksamhet. Särskilda gruppers anspråk såsom för äldre och handikappade aktualiserar detta. Även frågor om naturmiljön är väsentliga. Arbetsformer behövs för hur omsorgsverksamheten skall kunna samordnas. De krav på nya genomförandemetoder som det lokala inflytandet och förvaltningen aktualiserar bör uppmärksammas. Ett mer integrerat arbetsätt för bebyggelsefrågor och sociala frågor behöver utvecklas. En helhetssyn för stadsförnyelsen bör eftersträvas. Verket bör aktivt delta i utvecklingsprojekt och informera om goda exempel.

Byggfrågor

Hanteringen av bygg- och bostadslånebestämmelser bör ske samordnat. En förenkling bör göras av normer och föreskrifter. Fel och misstag i byggandet bör uppmärksammas och utredas. Kunskapsbanker bör byggas upp. Verket bör ha ett övergripande ansvar och en tyngdpunkt i sitt arbete på säkerhets- och principfrågor. Verket bör följa utvecklingen av byggandet i stort och arbeta samman med andra parter. Kompetens- och utbildningsfrågorna för byggnadsinspektörer bör särskilt uppmärksammas. Godkännandeverksamhet bör bedrivas i någon form. Sveriges intresse för byggnads- och materialfrågor inom EG och den övriga internationella marknaden skall bevakas.

Som ett gemensamt drag framfördes på samtliga hearings att kontakt med forskning är av stor betydelse för verket. Det är väsentligt för verket att ha ett stort kunnande och en hög kompetens. Kontakt och samarbete med forskare är härvid väsentligt. Det kan underlätta arbeten med överblickar och analyser och kan vara en förutsättning för en erfarenhetsåterföring och opartisk utvärderingsverksamhet.

Även kontakt med yrkesideella föreningar framhölls som väsentligt. Dessa har upparbetade kontaktvägar inom de olika yrkeskollektiven. Ett samarbete kan t.ex. underlätta vidareutbildning och rådgivning.

Över huvud taget poängterade de närvarande de olika roller olika parter har. Ett lyckat resultat förutsätter samarbete. Verket kan härvid ta ett övergripande ansvar och söka utveckla ett samlande arbetssätt.

Mycket beröm gavs åt den pågående utbildningen av PBL, NRL och ESL. Koncentrationen på en uppgift tycktes vara ett effektivt sätt att arbeta och de nya okonventionella arbetsmetoderna som introducerats uppskattades. Information och råd gavs när kommuner och andra efterfrågade dem.

Att ligga lite före och ha material färdigt när det efterfrågas poängterades av många som väsentligt. Verket måste kunna förutse och hjälpa till med en framförhållning. Härmed kan en ryckighet, som inte minst förekommit inom bostadssektorn, kanske kunna motverkas. Flera exempel gavs på nya framtida förändringar av lands- och stadsbygden som kommer att aktualisera nya insatser och arbetsformer.

De synpunkter som framförts är av stort värde för oss i kommittén. De förväntningar som ställs på det nya verket är höga. En del önskemål som framförts tillgodoses redan. Andra aktualiserar nya uppgifter och är utmanande. Vi ser det som positivt att intresset för att samarbeta med verket är så stort.

De slutsatser för det nya verket som vi vill dra är följande.

Kontakt med omvärlden är väsentlig. Även om bra former för kontakt har utvecklats inom de båda verken är omgivningsrelationer så betydelsefulla att de hela tiden måste uppmärksammas, omprövas och utvecklas. De behövs av flera skäl och inte minst för att verket skall kunna utveckla förtroendefulla samarbetsformer.

Det nya verket har många olika uppgifter att utföra. Vi uppfattar att det som framför allt efterfrågades var att verket bör utveckla tre roller.

Den första sammanhänger med överblick. Verket bör utarbeta översikter över och analyser av olika förhållanden i landet av intresse för bostadsförsörjningen och plan- och byggnadsväsendet. Att söka förutse och åstadkomma en framförhållning inför olika förändringar är väsentligt. S.k. early warning vore ett uppskattat sätt.

Den andra sammanhänger med verkets arbete med att ge underlag till statsmakternas beslut. Verket bör ta ett ansvar för själva systemen för bostadsförsörjningen och plan- och byggnadsväsendet och att med en konsekvent uppbyggd utvärderingsverksamhet ge underlag till ändamålsenliga regelförändringar. Verket bör också med utgångspunkt från statsmakternas beslut utarbeta författningar och bestämmelser som kan fungera på ett praktiskt och enkelt sätt.

Den tredje utgår från önskan om att verket bör vara offensivt. Verket bör utveckla en aktiv och pådrivande roll. Det kan innebära insatser vad gäller information, rådgivning, visa upp goda exempel och aktivt deltagande i utvecklingsarbeten.

3.2 Plan- och bostadsverkets myndighetsroll

Den svenska statsförvaltningen har under tiden efter andra världskriget genomgått en omfattande förändring. Den centrala statliga

förvaltningens uppgifter var tidigare myndighetsutövning i form av tillsyn, kontroll och överprövning. Traditionellt har gränsdragningen mellan politik och förvaltning varit skarp. Regeringskansliet och de centrala ämbetsverken har varit klart åtskilda. Förvaltningen har varit självständig och stått fri från de politiska beslutsfattarna.

Förvaltningen och dess tjänstemän har emellertid de senaste decennierna utvecklats från den traditionella myndighetsutövningen till produktions-, service- och omfördelningsverksamhet. Myndigheterna har också fått ett långtgående inflytande över samhällsplaneringen. Målet för den svenska statsförvaltningen är numera att den skall vara rättskännande, öppen, effektiv, smidig och serviceinriktad.

Antalet centrala statliga myndigheter har under efterkrigstiden mer än fördubblats, vilket bl. a. återspeglar hur förvaltningen tagit upp nya ämnesområden. En offentlig förvaltning krävs för att upprätthålla en avancerad industriekonomi och den sociala service ett sådant samhälle kräver.

Myndighetsrollen har alltså kommit att ändras över tiden. Av den anledningen vill vi här redovisa några nya förutsättningar som bör gälla för det nya plan- och bostadsverket.

Styrningen av den statliga förvaltningen

Två offentliga utredningar har de senaste åren behandlat dessa styrningsfrågor, nämligen förvaltningsutredningen (SOU 1983:39) och verkledningskommittén (SOU 1985:40). Båda utredningarna konstaterar att regeringens styrning av myndigheterna brister i effektivitet. Orsakerna kan enligt utredningarna sökas i den offentliga verksamhetens volym liksom i strukturella brister i förvaltningens uppbyggnad.

Enligt verksledningskommitténs betänkande finns det i huvudsak två former för regeringsstyrning av centrala myndigheter. Direkt styrning kan ske genom att metoder utvecklas för att återföra beslutskompetensen till den politiska sfären. Den indirekta styrningen sker genom att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledning.

I syfte att förbättra samarbetet mellan regeringen och myndigheterna föreslår verksledningskommittén att de informella kontakterna mellan statsråden, regeringskansliets tjänstemän samt myndigheterna utvecklas.

Statsmakterna bedömer att det är angeläget att tillföra även centrala statliga myndigheter ett lekmannainflytande. Motiven till detta är främst att tillföra myndigheten olika slags sakkunskap, vidare partsrepresentation och slutligen medborgerligt omdöme (SOU 1985:40, s. 106).

Riksdagen har nyligen tagit ställning till regeringens prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen. I propositionen behandlas frågor som gäller riksdagens och regeringens insyn i och styrning av de statliga myndigheternas verksamhet. I propositionen konstateras att regeringsformen är en tillräcklig grund för regeringen att styra myndigheterna. Styrningen föreslås dock ändra karaktär. Riksdagens styrning bör sålunda enligt propositionen gälla verksamhetens huvudinriktning. Regeringens krav på myndigheterna bör preciseras. Samtidigt bör myndigheterna ges större frihet vid verksamhetens utövande. Ansvarsförhållandena bör göras tydligare, framhålls det.

Plan- och bostadspolitikens utveckling

De politiska målen för bostadsförsörjningen bygger fortfarande i allt väsentligt på de mål som statsmakterna formulerade på grundval av prop. 1967:100 som i korthet innebär att hela befolkningen skall beredas sunda, välplanerade och ändamålsenligt utformade

bostäder av god kvalitet och till skäligena kostnader. Bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar. Statens uppgift är i första hand att se till att kommunerna har ändamålsenliga instrument för att kunna föra en social bostadspolitik. I detta ligger att staten fortlöpande måste följa hur instrumenten används och samtidigt ha det övergripande ansvaret för att hushållen har ekonomiska möjligheter att hålla sig med de bostäder de behöver. Statsmakterna har i en serie beslut förtydligat och nyanserat de grundläggande målen.

Inom plan- och byggnadsväsendets område har de statliga myndigheternas uppgifter gradvis förändrats i och med att kommunerna har kunnat ta, och tillagts, ett allt större ansvar för samhällets insatser. Genom den nya plan- och byggnadslagen och naturresurslagen ges de statliga myndigheterna uppgiften att ha tillsyn och uppsikt såväl över plan- och byggnadsväsendet som över hushållningen med naturresurser. Den politiska viljan och den önskvärda ansvarsfördelningen inom detta område har därigenom blivit väsentligt klarare genom statsmakternas ställningstagande.

En viktig allmän utgångspunkt för det nya plan- och bostadsverket blir även statsmakternas uttalade ambition att begränsa samhällets regelbestånd. Riksdagen beslutade med stöd av prop. 1983/84:119 om att större återhållsamhet än tidigare skall iakttas när det gäller bemyndiganden för myndigheterna att utfärda föreskrifter. Såväl inom bostadsbyggandets som plan- och byggnadsväsendets område pågår sådant arbete med översyn av regelsamlingarna.

Såväl myndighetsrollen som sådana som de uppgifter inom fackområdet som verket har att handha har alltså givits nya förutsättningar. Härmed påverkas verkets roll och relation till andra organ och parter i samhället.

De slutsatser för det nya verket som vi vill dra är följande.

Enligt svensk förvaltningstradition är det statsmakterna som anger mål för samhällets verksamhet och avsätter de resurser som får

användas för att förverkliga målen. Plan- och bostadsverket är en central myndighet med uppgift att verkställa statsmakternas beslut samt följa upp att de uppsatta målen blir förverkligade. Det nya verket bör därför ha en tydligt operativ inriktning och en hög professionell kompetens. Dess uppgifter bör mindre vara att bevaka och kontrollera detaljer i utvecklingen utan mera ha en överblickande, utvecklande och framtåsyftande inriktning i hela sitt arbete.

Statsmakternas styrning av det nya plan- och bostadsverket sker dels i form av innehållsliga beslut i riksdag och regering, dels genom beviljande av anslag. Det är emellertid också angeläget att de informella kanalerna mellan verket och bostadsdepartementet hålls öppna och levande på flera nivåer. Ett ömsesidigt informationsutbyte i denna form underlättar samspel och hantering av särskilt komplicerade frågor. Det nya verket skall som remissorgan bl.a. ge regeringen underlag till den samlade bedömningen som regeringen skall göra i ärenden enligt PBL och NRL.

På den centrala nivån i samhällets administration kommer det nya verket att behöva ha ett utomordentligt väl utbyggt kontaktnät och ett omfattande samråd. Samhällsplaneringen består till stor del av att sammanväga allmänna och enskilda intressen. Det ankommer på det nya verket att ha betydande samordningsuppgifter mellan främst statliga sektorintressen men även andra. Som exempel kan nämnas samordningsansvar när det gäller frågor om hushållning med naturresurser, frågor om riksintressen, men även i frågor om allmänna råd kring planeringsmetoder enligt PBL, samordningsansvar beträffande byggbestämmelser m.m. Vad gäller bostadsfrågorna krävs en betydande samrådsverksamhet inte bara med statliga sektormyndigheter inom t.ex. socialsektorn och undervisningssektorn men också med kreditmarknadens olika parter, särskilt Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag. Det nya verket bör också utveckla kontakterna med massmedia. En bred information om de rättigheter och skyldigheter som medborgarna har då det gäller frågor om mark, miljö, byggande och boende är av stor betydelse för att det nya verkets kunnande skall nå rätt mottagare. Det är angeläget att det

nya plan- och bostadsverket bygger vidare på det omfattande samarbete på central nivå som under senare år utvecklats såväl av planverket som av bostadsstyrelsen.

Många av de uppgifter som handläggs i det nya plan- och bostadsverket ska genomföras eller förmedlas på den regionala nivån. Länsbostadsnämnderna ingår i bostadsverket och har hittills utgjort bostadsstyrelsens främsta samarbetspartner på den regionala nivån. I avvaktan på att frågan om en samordnad länsförvaltning avgörs och ett fullföljande av länsförvaltningsreformen eventuellt sker kommer länsbostadsnämnderna att tillhöra det nya plan- och bostadsverket och därmed utgöra en viktig kanal för att föra ut information och sakkunskap liksom för att återföra erfarenheter i olika sakfrågor till det centrala verket.

Inom planväsendets område är det länsnämnderna men främst länsstyrelsernas planeringsavdelningar och planenheter som utgör naturliga samarbetspartners. Planverket har sedan länsarkitektkontoren inordnades i länsstyrelserna år 1971 haft ett omfattande informellt samarbete med främst planenheter. Detta samarbete bör vidareutvecklas av det nya verket.

Huvudansvaret inom den offentliga sektorn för planering, byggande och bostadsförsörjning ligger emellertid hos landets kommuner. Här antas planer i olika former, här meddelas tillstånd i byggnadsfrågor och här förmedlas ansökningar om statliga lån och bidrag. Det nya plan- och bostadsverket har som en av sina huvuduppgifter att underlätta kommunernas arbete inom dessa sektorer samt att följa upp hur kommunerna använder de styrinstrument som staten genom lagar och ekonomiska resurser ställer till deras förfogande. Det nya verket är därför helt beroende av ett nära och förtroendefullt samarbete med kommunerna och deras representanter, lokalt och centralt. Det nya verket bör fortsätta på den av de båda nuvarande verken inslagna linjen att i konkret utvecklings- och försöksverksamhet vidareutveckla metoder för planeringsändamål, administrativa rutiner m.m.

Av stor betydelse för teknikutveckling och metodutveckling är vidare att det nya verket kan uppehålla löpande kontakter med byggbranschen, dvs. främst byggherreorganisationer, entreprenörer, materialtillverkare och förvaltare av bostäder och andra anläggningar. Den teknikutveckling som sker i branschen bör återspeglas i de föreskrifter för lov och lån som kommer att utges av det nya verket. Ett nära samarbete med branschens företrädare är vidare angeläget i syfte att bedöma kostnadsutvecklingen och produktivitet m.m. i branschen.

Ett samarbete behövs inte bara med producentsidan utan också med konsumentsidan. Härvid är kontakter med organisationer som hyresgäströrelsen och handikapporganisationer väsentlig.

På motsvarande sätt är det angeläget att åstadkomma löpande samarbete och erfarenhetsutbyte med de intresseorganisationer och partsföreträdare som agerar inom samhällsplaneringens, byggandets och bostadsförsörjningens område. Det ankommer på det nya verket bl.a. att medverka till förverkligandet av en social bostadspolitik vilket bl.a. bör betyda att se till att svaga gruppers intressen i bostadsfrågor eller planeringsfrågor blir beaktade.

Det nya plan- och bostadsverket kommer endast i begränsad utsträckning att vända sig direkt till allmänheten. Planfrågor, lånefrågor och byggnadsfrågor handläggs i första hand i kommunerna, förmedlingsorganen och länsbostadsnämnderna och det är i första hand där som frågor i konkreta ärenden kan besvaras. Det nya plan- och bostadsverket kommer emellertid att producera information om allmänhetens rättigheter och skyldigheter i dessa frågor samt besluta vad gäller överklaganden i vissa låne- och bidragsärendegrupper eller som remissorgan i plan- och byggfrågor.

Ett viktigt sätt att öka verkets kunskapsinflöde och att vidarebefordra kunskapsbehov är att samarbete med forskningen och undervisningen inom de berörda sektorerna. Samarbetet såväl med byggforskningsorganen och forskningsinstitutioner som med de tekniska högskolorna och relevanta undervisningsenheter vid lan-

dets universitet bör utvecklas väsentligt av det nya plan- och bostadsverket. Ett aktivt samarbete i projektform och att medarbetare i verket deltar som elever eller lärare i undervisningen skapar ett ökat intresse för verkets ansvarsområde såväl bland forskare som elever vid utbildningsanstalterna. I sammanhanget bör nämnas att det nya verket bör utveckla samarbetet också på kollegial basis med de yrkesideella föreningar och konsultföretag som finns inom sektorn.

3.3 Organisationsteoretiska utgångspunkter

De uppgifter det nya verket har att utföra vid sidan av författningar och ärendehandläggning rör frågor om kunskapsförsörjning. Det är uppgifter med utvecklingsprojekt, rådgivning, utvärderingsverksamhet och erfarenhetsåterföring. Från många håll har det framhållits att dessa uppgifter är av stor vikt och att de än mer bör prioriteras. Av den anledningen vill vi utifrån ett underlag som utarbetats av konsultföretaget Sinova referera några organisationsteoretiska erfarenheter av organisation för kunskapsproduktion.

De pågående framväxten av ett informations- och kunskapssamhälle har för människor och organisationer inneburit en situation som kännetecknas av ökad förändringstakt, ökad komplexitet och ökad osäkerhet. Existerande information och kunskaper föråldras i allt snabbare takt, vilket ökar behovet av ny information och nya kunskaper. Behovet av förändring, utveckling och förnyelse har på ett helt annat sätt än tidigare kommit i förgrunden.

Härmed markeras behovet av organisationer vars huvudinriktning eller grundläggande uppgift kan sägas vara att åstadkomma förändring, skapa utveckling eller bedriva problemlösning.

De personer som är verksamma inom sådana organisationer har som regel en professionell utbildning. De kan antas ha kontroll över en till övervägande del unik kunskapsmassa. Den professionelle

utövaren kännetecknas av en hög grad av skicklighet och expert-kunnande.

Med det markerade inslaget av professionell kompetens får allt fler organisationer karaktären av professionella organisationer. Ett kännetecken hos dessa organisationer är ett till stora delar ömsesidigt beroendeförhållande mellan organisationen och omgivningen. Den professionella organisationen är också mycket person- och personlighetsintensiv, samtidigt som verksamheten är personorienterad gentemot omgivningen.

För de professionella är det av stor betydelse att ständigt utvecklas i arbetet och ofta stå inför utmanande arbetsuppgifter. Denna typ av belöningar har stor betydelse för att åstadkomma motivation, engagemang och arbetstillfredsställelse. Detta naturligtvis under förutsättning att andra - mer yttre - belöningar förekommer i rimlig omfattning. Det är också av största vikt i professionella organisationer att man medvetet belönar kunskap och kompetens. Detta görs ofta med hjälp av särskilda professionella karriärvägar för de anställda.

En organisation med kunskap som främsta produkt måste vara ständigt nyskapande. Den måste många gånger lösa problemen åt omgivningen på ett kreativt sätt och samtidigt kunna hantera de interna problemen. Att framgångsrikt kunna hantera denna dubbla situation är nyckeln till långsiktig effektivitet för den professionella organisationen. Det gäller därför att både styra målmedvetet och att inom vissa ramar tillåta en hög grad av handlingsfrihet.

Behovet av flexibilitet i organisationen är avhängigt graden av föränderlighet i omgivningen. Möjligheter till större flexibilitet måste byggas in i organisationen ju mer föränderlig omgivningen kan antas vara. Men även om flexibilitet och anpassningsförmåga bedöms som positivt och nödvändigt många gånger, behöver organisationen uppvisa en viss grad av robusthet för att inte sönderstressas av förändringar. Denna robusthet utgörs således av för-

mågan att stå emot förändringar från omgivningen, vilka inte kan antas kräva genomgripande interna förändringar.

Det finns många gånger en motsättning i det förhållandet att de uppgifter och den situation som de professionella organisationerna har att hantera är påtagligt föränderliga, medan den organisatoriska strukturen har stela och byråkratiska drag. Detta kan ibland förklaras av att människor som är verksamma i en turbulent situation har behov av trygghet i sin hemmaorganisation. De vill därför ha minimala förändringar i den egna organisationen och efterlyser en uttalad fasthet i organisationens agerande. Men i längden är dock stela och byråkratiska strukturer ett hinder för en professionell organisations framgång.

Enkelhet i organisationsutformningen underlättar ofta en flexibilitet. Det verkar som om klara grundformer gör det lättare att åstadkomma en utveckling och förnyelse. I en "enkel" organisation är de centrala resurserna, vad avser personer, förhållandevis begränsade. Det är viktigt att staberna är "ute på fältet" och löser problem i stället för att sitta på rummet och kontrollera. En enkel och begriplig organisation måste kombineras med en kraftfull ledning. Denna ledning skall syssla med målinriktningen och den strategiska inriktningen av organisationen. Om organisationen är enkel har ledningen lättare för att ständigt skapa sig en överblick över det organisatoriska läget.

Vid den konkreta utformningen av det nya verkets organisation måste man således ta hänsyn till verksamhetens karaktär, situationens särprägel och de professionellas förväntningar, önskemål, behov etc.

Önskvärda egenskaper hos organisationen är därvid en följd av särdrag i och krav från omgivningen. Den verksamhetsidé som organisationen har till uppgift att förverkliga ställer vidare krav på vissa specifika egenskaper, om detta förverkligande skall bli framgångsrikt.

Organisationens storlek ger vidare organisationen vissa speciella kvaliteter. Stora organisationer är vanligen mer komplexa än små. Av denna anledning försöker man ofta i större organisationer att ge delar av organisationen en ökad självständighet.

Utvecklingen går också i riktning mot mer platta organisationer. Denna plattthet består i att man försöker minska ner på antalet organisationsnivåer. Organisationen blir därigenom mindre hierarkisk och kunskapen om den egna organisationen antas öka hos medarbetarna. Detta är viktigt inte minst för engagemang och effektivt problemlösande.

Ju plattare organisationen utformas, desto mindre blir utrymmet för antalet mellanchefer. I princip får man två organisatoriska nivåer. Den första nivån utgörs av ledningsnivån (strategisk nivå) och den andra nivån utgörs av den operativa nivån (verksamhetsnivå). Det är viktigt att beakta att innehållet på dessa båda nivåer är av helt olika karaktär. Uppdelningen i dessa båda nivåer följer principen om både decentralisering och centralisering.

Organisationen kan utformas något olika för de olika enheter som tillskapas. Detta innebär att man inte nödvändigtvis behöver ha samma interna organisation inom resp. enhet. Behovet av att variera utformningen är en följd av att de olika enheterna skiljer sig med avseende på omgivningsrelationer, arbetsuppgifter, personalens kompetens etc.

De slutsatser för det nya verket som vi vill dra är följande.

Organisationen bör vara lättbegriplig såväl för omvärlden som för de anställda i verket. Antalet beslutsnivåer mellan handläggare och verksamhet bör begränsas. En hierarki med många beslutsnivåer skapar onödigt byråkrati och innebär risk för att ledningens kontakter med verksamheten minskar. För den enskilde handläggaren minskar motivation och ansvar om ärenden efter avslutad handläggning i sak skall silas genom flera nivåer.

Å andra sidan bör antalet enheter som är direkt underställda verksamheten inte vara för många. Cheferna för huvudenheterna bör jämte chefen för verksamhetssektorierna ingå i en ledningsgrupp - en direktion - som tillsammans med generaldirektören inte bör omfatta mer än 7-8 personer.

Huvudenheter som omfattar fler än 45-50 personer bör ges en fast underindelning. I övrigt bör personalen inom enheterna helt eller delvis kunna ingå i mer eller mindre permanenta arbetsgrupper beroende på hur arbetsuppgifterna växlar. Samma individ kan därmed ingå i flera arbetsgrupper. Ansvar för ett projekt bör alltid åligga en huvudenhet även om deltagare i projektet kommer från flera huvudenheter. Arbetsgrupperna bör ledas av projektledare.

Organisationen inom en huvudenhet bör kunna byggas upp kring naturliga arbetsgrupper.

Även om det inte finns någon fast indelning i underenheter så kan beslutsbefogenheter delegeras till olika befattningshavare inom myndigheten.

Planverket har en indelning i avdelningar under det att huvudenheterna vid bostadsstyrelsen utgörs av byråer. För att ge goda förutsättningar för personalrekrytering samt för att underlätta övergången bör cheferna för huvudenheterna ges ställning som avdelningschefer eller tekniska direktörer även om en underindelning i byråer kan undvikas.

Vid indelningen i sakenheter har vi haft som utgångspunkt att så långt som möjligt föra samman uppgifter, som rör samma sakområde, från planverket och bostadsstyrelsen. Därigenom kan utbytet i form av samordningsvinster bli så högt som möjligt.

Vi har också övervägt den organisatoriska samordningen av utvecklingsarbete och handläggningen av löpande ärenden. Inom bostadsstyrelsen handläggs dessa uppgifter delvis vid skilda byråer. Inom planverket har de sammanförts från att tidigare varit åtskilda.

Nackdelen med att sammanföra uppgifterna är risken att de löpande ärendena tränger undan utvecklingsarbetet. Fördelen är dels att erfarenheter från enskilda ärenden kan tillgodogöras i utvecklingsarbetet, dels att sakkunskapen från utvecklingsarbete kan utnyttjas i ärendehandläggningen. Kommittén finner att utvecklingsarbete och ärendehandläggning bör sammanföras inom de olika sakområdena. De positiva effekterna genom kunskapsutbytet överväger.

En utgångspunkt för organisationen i enheter är också de olika mottagarna av verkets produkter. Den organisation vi föreslår har sin utgångspunkt i en sådan grund.

4.1

Kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföringFörslag

För att förbättra kunskapsförsörjningen och erfarenhetsåterföringen behövs flera olika åtgärder. Det är väsentligt att olika typer av uppgifter rörande ett sakområde kan sammanhållas i en enhet. Det är vidare väsentligt att mer systematiska former utvecklas för insamling, sammanställning, analys och presentation. Riksöversikter bör utarbetas för olika frågor. Även former för fortlöpande diskussion och samarbete med olika avnämare och parter bör utvecklas. Till varje sakområde bör rådgivande organ knytas.

Bakgrund

I direktiven till kommitténs arbete betonas betydelsen av att utveckla former för kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring. Där sägs:

"I motiven till PBL och NRL framhöll jag att en förutsättning för att myndigheterna skall kunna utöva sin tillsyn och uppsikt är att det etableras en väl fungerande kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring. Det är bl.a. impulserna härifrån som bör motivera fortsatta utvecklingsinsatser. Det är genom förankringen i kunskapen om rådande förhållanden och i vunna erfarenheter som rådgivnings- och informationsinsatser blir meningsfulla och intressanta för mottagarna. Och det är

genom analyser av effekterna av och effektiviteten hos de olika regelsystemen som verket får den grund som är nödvändig för att motivera förändringar av reglernas innehåll."

Både i de tidigare utförda utvärderingarna och vid de hearings som kommittén anordnat har bättre former för kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring efterfrågats. Ett stort intresse har framkommit av bättre överblick, fler översikter, tydligare verklig-hetsförankring. Goda exempel bör spridas och misstag bör utredas. Utvärderingar bör göras av styrmedel. Ett väl utvecklat samarbete med forskningsverksamhet bör utarbetas. Kvaliteten i utbildningen måste bevakas. Ett samråd och samarbete bör ske med olika berörda parter i samhället. Ett brett kontaktnät bör etableras.

Intresset av att utveckla formerna för kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring är alltså stort. Det kan sammanfattningsvis sägas utgå från två avsikter. Från kommuner, länsorgan och olika parter inom landet förväntas att verket har en överblick över förhållanden och vunna erfarenheter. Verket kan sägas representera den samlade kunskapen. Verket skall ha en kompetens och förstå hur olika frågor bör utvecklas. Verket skall ge råd och informera om denna kunskap. Den andra avsikten sammanhänger med att verket är ett organ åt regeringen. Det skall kunna föreslå och utvärdera olika åtgärder regeringen beslutar om för att genomföra sin politik. Verket skall härvid också ge underlag till regeringen utifrån en kunskap om förhållandena i landet.

Problemställningar

Inledningsvis måste vissa mer principiella konstateranden göras beträffande kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring.

Kunskapsförsörjning är beroende av utbildning och forskning. Det måste finnas sammanställningar över befintlig kunskap. En grundutbildning och vidareutbildning bör förmedla denna kunskap till berörda för att upprätthålla kompetenser. Det måste vidare finnas forskningsprogram som inriktas mot att komplettera och

förtydliga denna befintliga kunskap på ett med hänsyn till samhällsutvecklingen erforderligt sätt.

Erfarenhetsåterföring utgår från ett operationsanalytiskt synsätt. Utifrån förutsättningar och mål genomförs en process som resulterar i en produkt. Mot bakgrund av utvärdering av processen och produkten kan sedan förutsättningarna och målen förbättras. Utvärderingar bör utföras av andra än de som varit involverade i processen.

Såväl kunskapsförsörjning som erfarenhetsåterföring är alltså beroende av utbildnings- och forskningsverksamheten i samhället. Verket har här en roll men är inte ensam ansvarig. Flera olika organ, institutioner och konsulter i samhället medverkar härvid. Högskolor och forskningsråd har en central roll.

För verket är det dock väsentligt att förhållandena för kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring bevakas. Verket måste tydliggöra sina anspråk härvidlag gentemot andra organ. Verket bör också aktivt påverka genom att beställa, föra diskussion om, utveckla samarbetsavtal kring olika insatser samt påtala brister och aktualisera förändringar för att åstadkomma förbättringar. Särskilt avsätta medel för att kunna beställa olika insatser är härvid väsentligt. Verket bör dessutom medverka genom eget arbete för en kunskapsförsörjning i de frågor som annars ej blir behandlade.

Former för att bevaka, aktivt påverka och medverka till en kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring finns för närvarande inom de båda myndigheterna. Av redovisningarna om nuvarande arbetsuppgifter och resurser vid bostadsstyrelsen och statens planverk, avsnitten 2.1 och 2.2, framgår flera sådana former. Att etablera en väl fungerande kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring blir därför en fråga om att renodla dessa former och att därmed åstadkomma en större tydlighet och systematik.

Inför arbetet med att förbättra kunskapsförsörjningen och erfarenhetsåterföringen kan några olika frågor ställas:

- Hur sker insamlandet av kunskap om rådande förhållanden och vunna erfarenheter
- Hur sammanställs dessa kunskaper och erfarenheter, hur analyseras och bedöms de, hur förmedlas de
- Hur anammas forskningsresultat och hur väcks nya forsknings- och utvecklingsbehov
- Hur bestäms vilka goda exempel som skall spridas och vilka misstag som skall belysas
- Hur sker utvärderingen av gällande regelsystem och hur aktualiseras förändringar av detta
- Hur förverkligas beslutade lagar, regler, standardkrav etc.
- Hur upprätthålls kvaliteten i grundutbildningen och vidareutbildningen?

De här frågorna exemplifierar en systematik. Genom att spalta upp hanteringen av kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring i ett antal delfrågor kan en mer detaljerad och systematisk bedömning göras. Det bör vara en uppgift för verket att fortlöpande följa upp sin verksamhet i dessa avseenden och vidta de åtgärder som därav föranleds.

Det är dock inte tillräckligt att utveckla en god systematik. Väl utvecklade omgivningsrelationer behövs också. Det är väsentligt både för nära samarbete och för informationsutbytet inåt och utåt. Olika former för kontaktverksamhet kan övervägas. Kontakt och samarbete i enskilda projekt, informationsverksamhet är exempel på kontaktformer som finns inom de nuvarande verken och som bör vidareutvecklas. Verkets styrelse spelar härvid också en väsentlig

roll och kan så göra även framdeles. För närvarande finns det två råd vid bostadsstyrelsen och tre vid planverket. Genom att verken ges en ny organisation bör antalet och deras inriktning övervägas.

Olika lösningar kan härvid tänkas. Ett stort antal råd försvårar för generaldirektören att själv ta en stor aktiv roll. Ett litet antal begränsar kontaktytan. Kommittén har övervägt olika lösningar och funnit att den lösning där ett rådgivande organ knyts till vardera sakenheten bör provas. Avdelningschefen för resp. sakenhet blir därmed ordförande i rådet. I rådet bör ingå såväl politiker som tjänstemän. En bred sammansättning utifrån det aktuella sakområdet bör eftersträvas. Även fler rådgivande organ och andra former av rådgivande organ bör kunna finnas.

Förslag till verksamhetsinriktning

Inför organisationen av det nya plan- och bostadsverket bör några åtgärder vidtas för att förbättra möjligheterna till kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring.

I organisationen bör olika sakområden särskiljas. Härmed kan uppgifter för varje sakområde hållas samman. Inom varje sakenhet handläggs därmed uppgifter för kunskapsförsörjning, t.ex. översikter och utvecklingsprojekt, samt för regeltillämpning, t.ex. utvärderingar, rådgivning och information. Inom sakenheterna bör överklaganden och remisser handläggas. Härmed ges en naturlig möjlighet till erfarenhetsåterföring.

Riksöversikter bör utarbetas inom sakenheterna för olika frågor. En kontinuitet i arbetet med riksöversikter bör eftersträvas för att underlätta jämförelser och framtidsbedömningar. Utifrån riksöversikterna bör analyser göras.

För utvecklingsprojekt, bedömningsanalyser och briststudier bör ett samarbete etableras med andra parter i samhället för att där-

med tillgodogöra sig deras kunnande och erfarenheter. Även internationella erfarenheter bör tillmätas stor betydelse. Ett väl utvecklat samarbete bör ske med övrig för verket intressant forskningsverksamhet. En konsekvent utvärderingsverksamhet bör byggas upp genom fasta samarbetsavtal med olika forskningsinstitutioner. Till varje sakenhet bör rådgivande organ knytas som har en bred kontaktyta mot parter i samhället.

4.2

Bostadsmarknadsfrågor

Förslag

För att ge tyngd åt det nya verkets bostadspolitiska roll bör de övergripande bostadspolitiska frågorna föras samman inom en särskild enhet i det nya verket. Hit samlas den kompetens som finns inom bostadsstyrelsen för uppföljningar och utvärderingar av det bostadspolitiska stödets effekter. Hit förs också ansvaret för administrationen av regelsystemet för det individuella bostadsstödet. Enheten tillförs dessutom ny kompetens när det gäller samhällsekonomi och kreditmarknadsfrågor. Samarbete etableras med forskningsinstitutioner för att kunna initiera sådant utvecklingsarbete som ej kan bedrivas inom det nya verket.

Bakgrund

I direktiven för vårt arbete framhålls som en av det nya verkets mest angelägna uppgifter att genomföra en fortlöpande utvärdering av de bostadspolitiska styrmedlens effektivitet och effekter samt att föreslå de förändringar som föranleds därav. Detta motiveras på följande sätt:

"Bostadspolitiken är i grunden en fördelningspolitik. Målet att det skall finnas goda bostäder åt alla kräver att samhällets insatser utformas så, att också de hushåll som har be-

gränsade egna resurser får del av välfärdens utveckling. För att insatserna skall vara fördelningspolitiskt försvarliga, måste stödet vara utformat på ett sådant sätt att inte insatserna främst kommer de resursstarka grupperna i samhället till del.

Det är således väsentligt att subventionerna är effektiva i förhållande till de bostadspolitiska målen. Samma gäller i fråga om de övriga styrmedel som är avsedda att påverka fördelningen av välfärden i boendet. För att ändamålsenligheten hos de olika styrmedlen skall kunna följas - och för att de ansefliga ekonomiska resurser som sätts in skall kunna försvaras i förhållande till andra angelägna behov - måste styrmedlens reella effekter fortlöpande utvärderas. I detta ligger att både det generella och det individuella bostadsstödet utveckling måste kunna relateras till sådana förändringar i omvärlden som påverkar hushållens levnadsförhållanden."

Vi har därför i uppdrag att i vårt förslag se till att verkets resurser fördelas så att denna uppgift kan fullgöras på ett tillfredsställande sätt och att personal med tillräcklig ekonomisk kompetens kan tillföras verket.

Vid den hearing i bostadsmarknadsfrågor som vi genomfört bekräftades betydelsen av dessa frågor genom de förväntningar som riktas mot det nya verket från omvärlden. Det ansågs allmänt att det nya verkets bostadspolitiska roll borde markeras. Utvecklingen på bostadsmarknaden borde fortlöpande följas upp och utvärderas. Resultatet borde föras ut på olika sätt för att i god tid kunna ge information, s.k. early warnings, om betydelsefulla förändringar i omvärlden. Utvärderingar av de olika styrmedlens effekter borde genomföras systematiskt.

Inom det nya verket behövde därför finnas en kvalificerad enhet med hög analytisk kompetens och kompetens inom ekonomi och kreditmarknadsfrågor. Sådan kompetens ansågs för närvarande inte finnas i tillräcklig utsträckning. Verket borde också etablera goda kontakter med byggmarknadens olika parter och utveckla samarbetet med forskningsorganen.

Problemställningar

Samhällets stöd till bostadssektorn är mycket omfattande. Stödet lämnas i såväl direkta som indirekta former. Direkta stödformer är räntebidrag till ny- och ombyggnad samt underhåll m.m. och bostadsbidrag till barnfamiljer, ungdomar och pensionärer. Indirekt lämnas stöd bl.a. genom skattelättnader i första hand till egnahemsägare. Det totala samhälleliga stödet till bostadssektorn uppgick till ca 35 miljarder kr. under 1986 varav drygt 19 miljarder i direkt stöd. I detta belopp ingår kommunernas kostnader för bostadsbidragen och de kommunala bostadstilläggen till folkpension som uppgår till ca 3 miljarder kr. Bostadsstyrelsen svarar för administrationen av det övriga direkta stödet.

På bostadsstyrelsen sker en fortlöpande insamling och bearbetning av statistik och andra uppgifter om utvecklingen på bostadsmarknaden, lån- och bidragsgivningens omfattning och inriktning, kostnadsutvecklingen m.m. Dessa uppgifter läggs till grund tillsammans med annan officiell statistik för särskilda undersökningar och uppföljningar av det statliga stödets effekter. På grund av bristande personalresurser kan dock denna verksamhet inte bedrivas på det systematiska sätt som krävs.

Riksrevisionsverket har i ett antal studier granskat den uppföljnings- och utvärderingsverksamhet som bedrivs inom bostadsstyrelsen. Bl.a. konstaterar RRV när det gäller bostadsbidragen att varken bidragens fördelningspolitiska eller bostadsstimulerande effekter har utvärderats tillräckligt. Enligt RRV:s mening finns det förutsättningar för att ur det material som bostadsstyrelsen tar fram få ut mer information genom fördjupad bearbetning och analys.

För att kunna göra kvalificerade utvärderingar av det bostadspolitiska stödets effekter krävs kunskaper inte bara om det bostadspolitiska regelsystemet utan även om övriga fördelningspolitiska styrmedel som påverkar bostadsmarknaden. Skattesystemet har berörts men det finns även andra faktorer som påverkar hushållens

ekonomi och betalningsförmåga, t.ex. studiestöd, pensioner och de kommunala bostadstilläggen, daghemsavgifter m.m. Utvecklingen av byggkostnaderna liksom av priserna på bostäder är också betydelsefulla faktorer som måste tas med i en analys av stödsystemets effekter. Det kräver kunskaper om byggmarknadens sätt att fungera liksom om bruksvärdesystemet och andra faktorer som påverkar prisbildningen på bostadsmarknaden.

Behovet av bostadspolitiskt stöd är därutöver i hög grad kopplat till läget på kreditmarknaden. Genom avprioriteringen på kreditmarknaden fr.o.m. den 1 december 1986 gäller helt nya förutsättningar för kreditförsörjningen. Ett allt större antal kreditinstitut har kommit in på den tidigare prioriterade marknaden och påverkat konkurrensförhållandena. Kreditutgången är för närvarande mycket god men om efterfrågan på kapital från andra sektorer ökar kan dessa förhållanden ändras. Räntebidragets storlek är dessutom direkt relaterade till ränteutvecklingen på kapitalmarknaden. En fortlöpande bevakning av vad som händer på kapitalmarknaden är därför nödvändig för att kunna bedöma de bostadspolitiska och statsfinansiella effekterna av utvecklingen samt vid behov genomföra eller föreslå ändringar i regelsystemet. Detta kräver ingående kunskaper och erfarenheter om hur kapitalmarknaden fungerar.

Den kompetens som finns inom bostadsstyrelsen på dessa områden är spridd genom att ansvaret för utvärderingar och uppföljningar av de bostadspolitiska stödformerna är uppdelat mellan olika byråer. Inom boendebyrån svarar man för statistikinsamling och för undersökningar och analyser av utvecklingen på bostadsmarknaden och av boendekostnaderna m.m. Det gäller även bostadsbidragen, medan administrationen av bidragen och regelsystemet ligger på rättsbyrån. Rättsbyrån svarar även i viss utsträckning för bevakningen av kreditmarknaden.

När det gäller produktionskostnaderna sker statistikinsamling och analys på byggnadsekonombyrån. Här svarar man också för en fortlöpande uppföljning av räntestödet till underhålls-, reparations-

och energisparåtgärder och vissa särskilda studier av lån- och bidragsgivningens effekter. T.ex. var det byggnadsekonomibyrån som var huvudansvarig för den utvärdering av bostadsförbättringsprogrammet som gjordes 1986.

Förslag till verksamhetsinriktning

För att ge tyngd åt det nya verkets bostadspolitiska roll och bättre förutsättningar för en fortlöpande utvärdering av de bostadspolitiska styrmedlens effektivitet och effekter föreslår vi att de övergripande bostadspolitiska frågorna förs samman inom en enhet i det nya verket. Hit samlas den kompetens som finns inom bostadsstyrelsen för uppföljningar och utvärderingar av det bostadspolitiska stödets effekter. Hit förs också ansvaret för administrationen av och regelsystemet för det individuella bostadsstödet. Enheten tillförs ny kompetens när det gäller samhällsekonomi och kreditmarknadsfrågor.

Verksamheten inom den nya enheten inriktas mot en breddning av utredningsverksamheten för att ge en allsidig belysning av alla de förändringar vid sidan av de rent bostadspolitiska som påverkar hushållens levnads- och boendeförhållanden. Det gäller t.ex. inkomstutveckling, beskattningsregler, barnbidrag, pensioner och kommunala bostadstillägg. Det är också viktigt att uppmärksamma effekterna på bostadsmarknaden av annan lagstiftning än ekonomisk sådan. Det gäller regler för olika upplåtelseformer och för prisbildningen på bostadsmarknaden, t.ex. för hyressättning, men även regler för bostadsanvisning, ombildning av hyresfastigheter m.m.

Kostnadsutvecklingen i bostadsbyggandet följs kontinuerligt och analyseras. Mot bakgrund härav och av utvecklingen på den allmänna kreditmarknaden när det gäller tillgången på och villkoren för krediter skall behovet av olika former av bostadspolitiskt stöd bedömas och villkoren för statliga lån och subventioner faststäl-

las när det gäller räntebidragstak, Orts- och tidskoefficienter m.m.

Statistikproduktionen ses över och utvecklas i samarbete med bl.a. statistiska centralbyrån för att ge underlag för en breddning av utredningsverksamheten. Metoder och modeller för en systematisk utvärdering av de bostadspolitiska styrmedlens effektivitet och effekter byggs upp. Dessa bör omfatta utvärdering av såväl subventionernas och andra styrmedels effekter för prisbildningen inom bostadsbyggandet som de fördelningspolitiska effekterna av det direkta och indirekta ekonomiska stödet till byggande och boende. Samarbete etableras i dessa frågor med olika forskningsinstitutioner för att kunna initiera sådant utvecklingsarbete som ej kan bedrivas inom det nya verket.

Arbetet bör resultera i översikter på riksnivå och regional nivå över olika förhållanden på bostadsmarknaden. Framtidsbedömningar och prognoser utarbetas när det gäller bostadsbehov och bostadsefterfrågan för att ge underlag för beslut om det framtida bostadsbyggandets omfattning och inriktning. Information om aktuella problem och utvecklingstendenser bör föras ut och belysas på ett tidigt stadium så att nödvändiga åtgärder hinner vidtas. Om utvecklingen föranleder behov av ändringar i de bostadspolitiska styrmedlen bör detta uppmärksammas och förslag till sådana ändringar föreläggas statsmakterna.

4.3 Samordningsansvar för hushållning med naturresurser

Förslag

Med utgångspunkt i den planeringsprocess som har etablerats i genomförandet av den fysiska riksplaneringen och med stöd av en ny lag om hushållning med naturresurser (NRL) föreslås att det nya plan- och bostadsverket får ansvar för samordning och uppsikt över hushållning med naturresurser. Detta

arbete bör ske i nära anslutning till utveckling av metoder för översiktlig kommunal planering enligt den nya plan- och bygglagen (PBL) och i samarbete med berörda sektororgan.

Bakgrund

Frågor om utnyttjande av naturtillgångar och dess samspel med miljöpåverkan kom på ett avgörande sätt att belysas under slutet av 1950-talet av den s.k. Rom-klubben. I en av dess rapporter framhölls att jordens naturtillgångar som t.ex. olja och mineraler är begränsade och att det är nödvändigt med en planerad hushållning med dessa ändliga resurser.

När många industrigrenar under högkonjunkturen i Sverige i mitten på 1960-talet planerade för omfattande utbyggnader av anläggningar på den svenska västkusten tog miljödebatten ordentlig fart även i vårt land. Statsmakterna hade inga styrmedel för att påverka utvecklingen eller lokaliseringen. Regringen påbörjade därför i slutet av 1960-talet förstudier till det som senare kom att kallas den fysiska riksplaneringen.

Med stöd av prop. 1972:111 om hushållning med mark och vatten beslutade riksdagen om vissa grundläggande riktlinjer för den fysiska riksplaneringen. I beslutet angavs vissa verksamhetsanknutna riktlinjer för t.ex. jordbruk, skogsbruk och renskötsel, naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv, liksom områdesanknutna riktlinjer för t.ex. vissa älvar, fjällområden och kustavsnitt betonades starkt.

Under 1980-talet har riksplaneringen utvidgats till att behandla vissa andra frågor av nationell betydelse för hushållning med mark och vatten. Som exempel kan nämnas energifrågor och deras markanspråk, framdragning av kraftledningar och gasledningar samt utnyttjande av havsresurser. Den beslutade kärnkraftsplaneringen innebär en omfattande omställning i det svenska samhället, som

kommer att ställa nya stora krav på åtgärder i planering och hushållning med mark och vatten.

Riksdagen beslutade i november 1986 om en ny lag om hushållning med naturresurser m.m. (NRL). Lagen (1987:12) trädde i kraft den 1 juli 1987. I stort kan sägas att den nya lagen i huvudsak kodifierar de olika beslut och riktlinjer som statsmakterna tidigare fattat inom ramen för den fysiska riksplaneringen samt vissa delar ur byggnadsstadgan (9, 38 §§ BS). Därutöver anges riktlinjer för en långsiktigt god hushållning med våra mark- och vattenresurser. NRL förutsätter att genomförandet av planeringen i kommunerna sker med stöd av den nya plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) som likaså trädde i kraft den 1 juli 1987.

NRL preciserar statens intressesfär i förhållande till kommunerna i frågor om mark- och vattenanvändning och den fysiska miljön i övrigt. Denna precisering är en förutsättning för PBL:s decentralisering av ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna.

I direktiven till organisationskommittén sägs beträffande uppgifterna i anslutning till NRL:

"Planverkets uppgift är att svara för en mer övergripande allmän uppsikt över hur lagarna (NRL och PBL) tillämpas. I fråga om NRL betyder detta dessutom att verket har ett särskilt samordningsansvar för de olika statliga sektormyndigheternas arbete med frågor som rör hushållningen med naturresurser, särskilt i frågor av riksintresse. De krav som detta samordningsansvar ställer på organisationen av det nya verket bör uppmärksammas av kommittén."

Problemställningar

En bärande tanke i den fysiska riksplaneringen var att skapa en dialog i frågor om hushållningen med naturresurser mellan statsmakterna och kommunerna. Planverket har i detta arbete spelat en nyckelroll dels genom att organisera denna dialog som omfattar

många parter, dels genom att uttolka statsmakternas riktlinjer och utveckla metoder och innehållsliga råd för arbetet.

Detta arbete består i hög grad av att tidsmässigt och redaktionellt samordna den information som behövs främst i den kommunala fysiska och övriga planeringen för att genomföra statsmakternas ambitioner när det gäller hushållningen med mark och vatten. En rad centrala sektormyndigheter liksom regionala organ bidrar med kunskaper och underlag för detta arbete.

Av särskilt intresse är härvidlag avgränsningen av uppgifterna gentemot de sektororgan som har att utöva ett särskilt miljöbevakningsansvar, särskilt naturvårdsverket. En översyn av miljövårdsorganisationen i landet har nyligen genomförts. Utredningen "För en bättre miljö" (SOU 1987:32) presenterades i september 1987. Utredningen diskuterar i enlighet med sitt uppdrag avgränsningen av ansvaret för miljöfrågor bl.a. gentemot planverket. Utredningen konstaterar därvid att statsmakterna genom beslut om NRL fastlagt att planverket har ansvaret för den allmänna uppsikten enligt denna lag och finner därför inte anledning att föreslå förändringar i detta avseende. Utredningen föreslår dock att det miljöbevakningsansvar som naturvårdsverket i praktiken har, befästs genom ett tillägg i naturresurslagen. Förslaget ger enligt utredningen verket en bättre plattform för samverkan med främst andra centrala myndigheter som tillämpar naturresurslagen. Utredningen vill dock betona vikten av att den enhet som inom det nya plan- och bostadsverket får ansvaret för det praktiska samordnings- och tillsynsarbetet ges en stark ställning och integritet så att den kan hävda den neutrala och samordnande rollen utan sakområdesansvar.

I frågan om centrala ansvaret för vattenplanering konstaterar utredningen att planering av vattnet, liksom planeringen av marken, ska ske med utgångspunkt från PBL. Lagen anger att statens planverk har det centrala uppsiktsansvaret för plan- och byggnadsväsendet vilket enligt lagens regler också inkluderar planering av vattenområdena. Utredningen föreslår därför inte heller på denna punkt någon förändring.

Förslag till verksamhetsinriktning

Det nya verket skall vara central myndighet för frågor om fysisk planering och för samordning av frågor om hushållning med mark och vatten.

Den nya planlagstiftningen lägger på ett tydligt sätt fast ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna avseende planering och byggande. Kommunerna har huvudansvaret och staten kan på eget initiativ överpröva kommunala ställningstaganden endast om dessa äventyrar riksintressen, hälsa och säkerhet eller innehåller uppenbara brister i mellankommunal samordning.

Det nya verket får enligt 5 kap. naturresurslagen ansvaret för den allmänna uppsikten över hushållning med naturresurser. Det innebär att det nya verket bl.a. ska göra löpande översyn av riksintressen. Av motiven till PBL och NRL framgår bl.a. hur statsmakterna avser att det statliga inflytandet skall inriktas. Det är väsentligt att det nya plan- och bostadsverket i sitt samråd med de statliga myndigheterna särskilt uppmärksammar tillämpningen av det statliga inflytandet. I samverkan med bl.a. naturvårdsverket och statistiska centralbyrån bör erfarenheterna följas upp av samarbetet mellan stat och kommun vad gäller riksintressen m.m. De första översiktsplanerna enligt PBL bör kunna tjäna som en viktig källa för bedömningarna.

Regering och riksdag har vidare betonat att en löpande kunskapsförsörjning och beredskap för nya frågor är viktiga inslag i den fysiska riksplaneringen och hushållningen med naturresurser. Genom de arbetsinsatser och den arbetsfördelning som följer av NRL erhålls via berörda centrala myndigheter, varibland det nya verket har ett särskilt samordningsansvar, löpande information om utvecklingen beträffande de frågor och områden som NRL omfattar. När det gäller frågan om ansvaret för samordning av riksintressen i enlighet med NRL finns skäl att förtydliga vad som skall avses med begreppet samordning. Det bör därvid uppmärksammas att plan- och bostadsverkets samordningsuppgifter skall ses som samordning av en

planeringsprocess i vilken ett stort antal sektorintressen, ibland sinsemellan oförenliga, ingår. Samordningsansvaret innebär att plan- och bostadsverket bistår kommunerna, länsstyrelser och centrala verk med råd, sammanställningar m.m. för att planeringen skall kunna föras vidare i enlighet med NRL:s intentioner. Med samordningsansvaret följer således inte något övertagande av ansvar från berörda sektorsorgans verksamhet.

Naturresurslagen verkar vad gäller genomförandet av åtgärder och tillståndsprövningen via en rad andra lagar, bland dem den nya plan- och bygglagen. Det är främst med stöd av dess översiktsplaninstitut som kommunerna kan besluta om markanvändning och hushållning med naturresurser. Det innebär i sin tur att arbetet med uppsikt enligt NRL är nära förknippat med utvecklingen av metoder för kommunal översiktlig planering. Det är därför angeläget att dessa båda uppgifter sker i anslutning till varandra i det nya plan- och bostadsverket.

De samordningsuppgifter som plan- och bostadsverket skall ha kan mot denna bakgrund sägas bestå av två deluppgifter. Den ena gäller att samordna kunskapsförsörjningen, dvs. verka för att berörda sektormyndigheter ställer underlag till förfogande för främst kommunernas planering på enhetligt sätt och vid rätt tidpunkt. Den andra samordningsuppgiften består i att sammanställa översikter över de centrala myndigheternas planerade initiativ i frågor som gäller hushållning med mark och vatten samt att bl.a. upprätta förteckningar över centralt eller regionalt framtaget underlagsmaterial för kommunal planering.

Enligt vår mening är det därför lämpligt att ansvaret för de frågor som ovan antytts läggs på den enhet i det nya verket som också har ansvaret för frågor om översiktlig planering.

4.4 Kommunal översiktsplanering och bostadsförsörjningsplanering

Förslag

En huvuduppgift för plan- och bostadsverket är rådgivning till kommunerna om översiktlig planering. Det gäller särskilt inför utvecklingen av översiktsplaner enligt PBL. I anslutning här till bör inom det nya plan- och bostadsverket utvecklas metoder för kommunernas långsiktiga bostadsförsörjningsplanering. Arbetsuppgifter som i dag vilar på kommunsektionen vid bostadsstyrelsens boendebyrå, planverkets kommunbyrå och dess regionbyrå bör sammanföras inom samma enhet i det nya verket.

Bakgrund

I direktiven till vårt arbete framhålls att det är en väsentlig uppgift för det nya verket att utveckla metoderna för den kommunala översiktliga planeringen bl.a. så att bostadsförsörjningsplaneringen integreras i översiktsplaneringen.

Där sägs

"Den beslutade nya plan- och byggnadslagstiftningen innebär att ett långt skede av utrednings- och försöksverksamhet inom planområdet är avslutat. Verkets uppgift blir nu att föra ut, följa och vidareutveckla de nya planinstrumenten på sådant sätt att intentionerna bakom reformen förverkligas.

För att översiktsplaneringen skall kunna fullgöra sin avsedda uppgift att främja en allsidig sammanvägning av de olika överväganden som rör kommunens utveckling är det väsentligt att kommunala sektoriella planer integreras i översiktsplaneringen.

Det är en väsentlig uppgift för det nya verket att utveckla metoderna för den kommunala planeringen i denna riktning. Bostadsförsörjningsplaneringen bör därvid bättre samordnas med den fysiska planeringen i övrigt."

Ansvaret för frågor om översiktlig fysisk planering vilar i dag på planverket, under det att bostadsstyrelsen är myndighet för frågor om bostadsförsörjningsplanering. Statsmakternas ställningstaganden innebär både en förstärkning av kommunernas översiktliga planering och anspråk på samordning mellan planeringsformerna.

Problemställningar

Genom 1947 års byggnadslag introducerades de översiktliga planerna i lagstiftningen. Generalplaner skulle användas för att reglera främst tätorternas utveckling. Regionplaner skulle användas för att lösa mellankommunala frågor och reglera utvecklingen i tätortsområden med flera kommuner.

Stora förväntningar knöts till de nya planinstituterna. Genom en av sociala välfärdsideal styrd planläggning skulle skapas goda levnadsförhållanden och god miljö. Generalplanerna utvecklades emellertid aldrig till de instrument för välfärdsutvecklingen som förväntats vid lagregleringen.

Under den stora utbyggnadsperioden på 1960- och 70-talen styrde bostadsförsörjningsplanering i hög grad övrig planering, även den ekonomiska, i kommunerna. Bostadsbyggnadsprogrammen växte i viss mån fram som en ersättning för generalplaner enligt byggnadslagen. Generalplanerna uppfattades som alltför långsiktiga och låsande. Bostadsbyggnadsprogrammen var mer handlingsinriktade och uppfattades av kommunpolitikerna som mer verklighetsförankrade.

Plan- och bygglagen (PBL) och naturresurslagen (NRL) ger nya utgångspunkter för det överiktliga planarbetet. Enligt propositionen om ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) bör den översiktliga fysiska planeringen samordnas med kommunens övriga planering och reglering av markanvändning. Det gäller såväl sociala program för bostadsförsörjning, utbildning, barntillsyn, äldreomsorg och soci-

al omvårdnad som kommunala ambitioner rörande markpolitik, energihushållning, varuförsörjning, trafikförsörjning, sysselsättning, näringsliv och kommunal ekonomi.

Av översiktsplanen ska framgå bl.a. grunddragen i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse. Översiktsplanen har karaktär av dokument för politiska mål, som rör mark- och vattenhushållning, fysisk miljö och bebyggelseutveckling. Planen ska ge uttryck för både ett långsiktigt mål och en strategi för successiva förändringar som syftar till att nå de långsiktiga målen.

Översiktsplanerna är inte bindande. För att de skall kunna fullgöra sin uppgift att stärka hushållningen med naturresurser och bidra till en god social miljö är det viktigt att de är väl underbyggda och redovisade.

Genom en ändring år 1983 av lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande har bostadsförsörjningsprogrammen blivit renodlade kommunala instrument. Bostadsförsörjningsprogrammet ska ange dels en långsiktig översikt över behovet av åtgärder som rör bostadsförsörjningen, dels ett årligt produktionsinriktat handlingsprogram som så konkret som möjligt bestämmer vilka åtgärder som planeras för de närmaste tre åren.

Metodutvecklingsarbetet har dock varit obetydligt. Långsiktigheten i kommunernas bostadsförsörjningsplanering har i stor utsträckning försvunnit. Planeringen har under senare år haft ett kortsiktigt perspektiv, närmast som produktions- och genomförandeplaner på 1-2 års sikt. Det går inte att bortse från att denna brist på långsiktighet medverkat till dagens svåra läge på bostadsmarknaden.

Översiktsplanen ger utrymme för en nyanserad syn på planeringens tidsperspektiv. Översiktsplanen skall behandla långsiktiga strategiska frågor men den skall också kunna användas för att ge handlingsfrihet. Kommunen skall inte behöva ta ställning till markanvändning där man är osäker och vill ha fortsatt handlingsfrihet. I kort tidsperspektiv där planeringsunderlaget är bättre kan översiktsplanen ha en mer preciserad och åtgärdsinriktad utformning.

PBL:s översiktsplan ger nya förutsättningar för samordningen mellan kommunernas olika planeringsformer.

Enligt propositionen bör översiktsplanen samordnas med andra övergripande program och planer inom kommunen såsom t.ex. bostadsförsörjningsprogrammen.

Några kommuner väljer att i sitt arbete använda begreppet översiktsplan synonymt med översiktlig planering, dvs. man samlar och redovisar motiv, politisk diskussion om avvägningar mellan t.ex. sociala frågor och sysselsättningsaspekter m.m. i översiktsplanen. Detta framgår då av översiktsplanens beskrivning. Översiktsplanens formella redovisning är självfallet koncentrerad till frågor som rör mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling. Andra kommuner bedriver översiktlig planering med andra instrument - bostadspolitiska program, särskilda utvecklingsprogram, GPF - och vill betrakta översiktsplanen som ett av flera utflöden ur den översiktliga planeringen. En slutsats av detta är att det politiska programmet för kommunens utveckling är själva utgångspunkten för att den kommunala planeringen ska bli samordnad oavsett samband med vilket dokument den politiska diskussionen förs. Det är då viktigt att de politiska målen redovisas i de skilda dokumenten. Detta blir en garanti för en samordning av de skilda planeringsformerna i kommunen.

Plan- och bostadsverket bör se som en viktig uppgift att utveckla metoderna för en mera långsiktig bostadsförsörjningsplanering. Uppgiften bör ses som en del av det ansvar verket har för utvecklingen av de nya översiktsplanerna. Översiktsplanen är vägledande för kommande planläggning och för beslut som gäller utifrån kommande initiativ.

I en situation då resurserna är begränsade, dvs. då ut- och ombyggnad på en ort sker på bekostnad av utvecklingen i en annan ort är det viktigt att kommunerna har en långsiktig strategi för investeringar i bostäder och bostadskomplement. Det kan betyda att vad som sker som en del i en större ort får en betydelse som är jämförbar med det som sker i en liten tätort i dess helhet. Förbe-

redelse och tidplaner för stadsförnyelse har med andra ord en naturlig plats i översiktsplanen, samtidigt som förnyelsefrågorna också är av vital betydelse. I kommitténs direktiv påpekas att en samordning mellan kommunernas arbete med översiktsplaner och med bostadsförsörjningsprogram skapar bättre förutsättningar för en god kommunal planberedskap och en bättre grund för olika beslut som avser att utveckla bebyggelsen efter medborgarnas behov.

Förslag till verksamhetsinriktning

Plan- och bostadsverket bör bedriva utvecklingsarbete med metoder för långsiktig planering av bostadsförsörjningen. Arbetet bör bedrivas samordnat med det utvecklingsarbete för kommunal översiktlig planering, som är en huvuduppgift för verket inom ramen för verkets tillsynsansvar enligt PBL.

Ansvaret för utvecklingsarbetet för bostadsförsörjningsprogrammen vilar idag på kommunsektionen vid bostadsstyrelsens boendebyrå. Ansvaret för utvecklingsarbetet för kommunernas översiktliga planering har planverkets kommunbyrå under det ansvaret för frågor om naturresurshushållning närmast ligger på planverkets regionbyrå. Dessa olika uppgifter bör sammanföras inom samma enhet i det nya verket.

4.5 Närmiljöns verksamheter och utformning

Förslag

Arbetsuppgifter inom de båda myndigheterna som berör frågor för närmiljön bör sammanföras till en enhet inom det nya verket. Ett samordnat arbetssätt och synsätt bör eftersträvas. Översikter bör utarbetas över boendeförhållanden för olika grupper och över den befintliga bebyggelsens standard, kvalitet och gestalt. Förändringar för boendet och av bebyggelsen bör sökas förutses. Utvecklingsarbete bör främst

bedrivs genom att sprida goda exempel. Besvärliga administrativa frågor och principärenden bör klaras ut tidigt. Verket bör regelbundet lämna underlag till regeringen om hur arbetsformerna för förnyelsen skall kunna underlättas. Verket bör ha en aktiv roll och söka samarbete med organisationer som bedriver informations- och utställningsverksamhet för att därmed informera om den befintliga bebyggelsens värden och möjligheter.

Bakgrund

I direktiven för kommitténs arbete poängteras betydelsen av att stödja utvecklandet av en rikare närmiljö. Med närmiljö avses i detta sammanhang den byggda miljön utanför den enskilda bostaden eller arbetsplatsen. I direktiven sägs:

"Särskilda insatser behövs för att utveckla den byggda miljön, så att den ger de betingelser som tillförsäkrar alla en fullvärdig miljö under livets alla skeden och i det dagliga livets alla sysslor. Det innebär att frågor om gestaltning och utformning måste ges ökad betydelse. Det innebär vidare att uppmärksamheten måste riktas inte bara mot hur bebyggelsen anordnas, utan också mot hur den kan användas och mot den verksamhet som faktiskt bedrivs där."

I regeringens prop. 1986/87:48 om bostadspolitiken sägs (s. 8):

"Bostadsförbättringsprogrammet syftar till att förbättra äldre bostäder och bostadsområden så att de fungerar väl för alla. Även äldre människor och människor med handikapp av olika slag har rätt att med bevarad integritet få bo i en god bostad i ett vänligt bostadsområde. Detta kräver bostadsområden med god service och god tillgänglighet. Att uppnå detta är den kanske största bostadspolitiska utmaningen sedan den allmänna bostadsbristen byggdes bort. Det kräver samordnade insatser från staten, kommunerna och olika fastighetsförvaltare."

I regeringens prop. 1985/86:1 om ny plan- och bygglag sägs (s.112 f):

"Socialutredningen har föreslagit att socialtjänstens företrädare i sitt arbete med planeringsfrågorna för nya bostadsområden och vid sanering av gamla skall verka för att följande delmål uppfylls.

- en allsidigt sammansatt social struktur;
- en planering av närmiljön som främjar kontakt och gemenskap;
- möjligheter till differentierade kultur- och fritidsaktiviteter för alla;
- ett tillräckligt och väl lokaliserat utbud av social service;
- en lokalisering av lämpliga arbetsplatser och andra verksamheter som bidrar till att ge bostadsområdena ett mångsidigt socialt liv;
- väl utbyggda kollektiva resmöjligheter som tillgodoser även de handikappades behov;
- ett bostadsutbud som tillgodoser också speciella sociala bostadsbehov i icke segregerade former;
- offentliga platser och byggnader så utformade att de blir tillgängliga för alla;
- differentierade sysselsättnings- och utbildningsmöjligheter för grupper med behov av särskilda insatser;
- en aktiv konsumentverksamhet med inriktning i första hand på att stödja resurssvaga grupper.

Jag ansluter mig till socialutredningens förslag till delmål, vilka har tillstyrkts praktiskt taget enhälligt av remissinstanserna. - Enligt min mening svarar delmålen väl mot de krav som man bör ställa på en god bostadsmiljö för olika kategorier av boende.

I detta sammanhang vill jag också betona vikten av att bestående samverkansformer mellan berörda samhällsorgan utvecklas i enlighet med intentionerna bakom socialtjänstlagen (1980:620) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Enligt socialtjänstlagen (5 §) hör det till socialnämndens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med bl.a. andra samhällsorgan främja goda miljöer i kommunen. Enligt hälso- och sjukvårdslagen (8 §) har landstingskommunen getts motsvarande ansvar att samverka med andra samhällsorgan."

I samma proposition sägs också (s. 432):

"Det historiskt framvuxna kulturlandskapet med sin bebyggelse är en betydelsefull del av vårt gemensamma kulturarv. Strävan dena att ta till vara detta har i arbetet med PBL tillmätts stor tyngd.

Den framtida byggnadsverksamheten kommer till stor del att innebära kompletteringar och andra förändringar inom redan bebyggda områden. Nybebyggelsens mera begränsade omfattning och strävan från många håll att hushålla med naturresurserna samt att utnyttja redan gjorda samhällsinvesteringar gör en sådan utveckling naturlig. Det gäller att ta vara på det redan befintliga byggnadsbeståndet och upprusta eller bygga om det i takt med förändrade krav och förutsättningar. Utnyttjandet av

redan gjorda investeringar i gator, ledningar och serviceanläggningar av skilda slag medför också anspråk på kompletterande bebyggelse i den redan byggda miljön. Lagsystemet har därför utformats så att det är anpassat till dels önskemålen att främja och styra sådana önskvärda förändringar av byggnader och bebyggelseområden och dels behovet av att bevara kulturhistoriskt och miljömässigt värdefull bebyggelse. Som en sammanfattning av vad jag tidigare anfört i den allmänna motiveringen vill jag därför nu ange de viktigaste punkterna, där den nu föreslagna lagstiftningen får särskild betydelse för stadsförnyelse- och bevarandefrågorna."

Ovanstående citat belyser en uttrycklig vilja från statsmakterna avseende insatser för de bostadssociala förhållandena och bebyggelsekvaliteten.

Problemställningar

Den byggda miljön är i Sverige relativt ung. Den har en förhållandevis hög standard och är av god kvalitet. De förändringar som görs är till stor utsträckning upprustnings- och förvaltningsåtgärder. Tillskotten i form av nybebyggelse är marginella och får en strategisk betydelse. För att tillgodose nya krav och önskemål erfordras en stor mängd förnyelseåtgärder.

De hittillsvarande insatserna för förnyelseåtgärder har varit sektoriella. Olika år har olika slags åtgärder prioriterats. Ambitionerna om bättre arbetsmiljö vid sophantering har genomförts med särskilda stödformer och åtgärder. Kravet på mindre energiförbrukning har förverkligats genom flera olika åtgärder och subventioner. Handikappanpassning och hissinstallationer genomförs med särskilda stödformer och lagstiftning. Miljöförbättring i miljonprogrammets bostadsområden genomförs med särskilda bidrag. Äldreomsorgens normalisering har resulterat i flera olika åtgärder för att anpassa det befintliga bostadsbeståndet. Förändringarna i vården av de psykiskt sjuka aktualiserar andra åtgärder och stödformer. Samtidigt med att antalet sektoriella åtgärder växer ökar kraven på helhetssyn och samordning.

Förnyelseverksamheten ökar i omfattning och olika insatser görs för att utveckla dess arbetsformer. Genom PBL har nya instrument tillskapats. Genom särskilda finansieringsregler har möjligheter åstadkommit. Olika parter, t.ex. landsting, bostadsförvaltare, privata intressenter bedriver försöksverksamhet. Även inom olika enheter på bostadsstyrelsen och statens planverk bedrivs ett flertal arbeten av rådgivnings- och utvecklingskaraktär.

Direktivet om att "särskilda insatser behövs för att utveckla den byggda miljön" bör enligt vår mening uppfattas så att än mer kraftfulla insatser behövs för att utveckla inriktning och arbetsformer för stadsförnyelsen.

Med stadsförnyelse avses då förändringar som aktualiseras i bostadsområden t.ex. utifrån bostadssociala ambitioner eller utifrån önskemål om att samordna omsorgsverksamhet. Det avser också andra stadsmiljöåtgärder t.ex. för detaljhandel, trafik, arbetsområden.

Att arbeta med stadsförnyelse förutsätter andra synsätt än vad den nationella utbyggnadsplaneringen utvecklat. Vid förnyelse i staden, av bostadsområdet eller kvarteret måste ambitioner och begränsningar i förändringsarbetet utgå från den aktuella platsen och de människor som bor och verkar där. Förändringsarbetet blir mer sammansatt. Det inrymmer ofta fler konflikter, större hänsynstaganden, mer besvärligt genomförande än vad en traditionell utbyggnad innebär. En förutsättning för ett lyckosamt resultat är att de människor som berörs av förändringen upplever sig som delaktiga.

Härmed aktualiseras en mängd utvecklingsbehov. De rör såväl förändringsarbetets metodik som dess resultat. Metoder för hur de åtgärder, som brukare önskar, enkelt kan administreras och genomföras behövs. Brukarplaneringen behöver utvecklas. Även metoder behövs för hur de av riksdagen beslutade standardkraven skall tillgodoses, t.ex. vad gäller tillgänglighet. Förändringar i

arbetsmetodik, rollfördelning, finansieringsregler, byggbestämmelser kan härvid erfordras.

Gestaltningen och upplevelsen av miljön är värd särskild uppmärksamhet. Vid förnyelse är hänsynstagande till befintliga miljökvaliteter nödvändigt. Att integrera det nya med det gamla väcker nya gestaltungsfrågor. Metoder för miljöanalys behövs. Även bukarplaneringen som sådan aktualiserar nya gestaltungsfrågor. Goda exempel på lyckad varsamhet och förnyelse kan ge vägledning.

En myndighet har i detta sammanhang en speciell roll. Kommuner, fastighetsförvaltare, statliga myndigheter etc. är parter och är intresserade av att utveckla former för förnyelse. Verket har också ett ansvar för regelsystemet och kan aktualisera förändringar av detta.

Förslag till verksamhetsinriktning

Inför organisationen av det nya plan- och bostadsverket bör några åtgärder vidtas för att förbättra möjligheterna att hantera frågorna för närmiljön.

De enheter inom de båda myndigheterna som behandlar frågor om närmiljön bör sammanföras till en enhet inom det nya verket. Inom denna bör olika slags uppgifter för närmiljön behandlas såsom översikter, utvecklingsfrågor, rådgivning, information, remissärenden, överklaganden. Härvid bör ett arbetssätt utarbetas som medger såväl ett samordnat synsätt för förnyelsen som en överblick över hela genomförandeprocessen från råd till praktiskt genomförande.

Ett samarbete bör utvecklas med institutioner, organisationer, centra som arbetar med redovisning av olika gruppers boende och klassificering av den byggda miljön. Översikter bör utarbetas för bostadssociala förhållanden och för den befintliga bebyggelsens standard, kvalitet och gestalt. Ett samarbete bör också utvecklas med organisationer som bedriver informations- och utställnings-

verksamhet för att på ett pedagogiskt sätt informera om den befintliga bebyggelsens värden och möjligheter.

Utvecklingsarbeten bör bedrivas kring de av statsmakterna uttalade ambitionerna. Verket bör fånga upp goda exempel från kommuner och intressenter. De som medverkat i det utvalda projektet bör vara med och informera. Verket bör också etablera ett samarbete med andra organ som har liknande utvecklingsintressen, t.ex. socialstyrelsen, landsting, kommuner, bostadsförvaltare, hyresgäströrelsen, handikapporganisationer.

Verket bör fortlöpande och regelbundet lämna underlag till regeringen om hur handläggningen och regeltillämpningen för förnyelsen skall kunna förenklas och samordnas. Dessa underlag bör diskuteras med olika parter i samhället.

4.6 Bostadslåne- och byggbestämmelser

Förslag

För att förenkla byggprocessen bör de krav på byggnader som ställs i byggbestämmelser och lånebestämmelser samordnas i största möjliga utsträckning. För att uppnå detta bör dessa frågor handhas inom en och samma enhet. Utarbetandet av delområden i bygg- och lånebestämmelserna som berör samma byggnadstekniska eller bostadsfunktionella fråga bör föras ner i organisationen så långt det är praktiskt möjligt. På enheten bör också ankomma att samordna hela verkets författningssamling.

Bakgrund

De bestämmelser och allmänna råd som myndigheten har att utfärda i enlighet med PBL och PBF skall trygga säkerhet och hälsa, god

energihushållning m.m. för dem som skall bo och arbeta i byggnader. Bestämmelserna skall vara sådana att de gynnar en god ekonomi vid byggande och ombyggande samt god beständighet som kan bidra även till god driftsekonomi. Vid ombyggnad skall bestämmelserna möjliggöra och stimulera varsamhet med kvaliteter i den befintliga bebyggelsen. Byggbestämmelserna ger således byggherren skyldigheter att tillgodose ställda krav.

De bestämmelser som myndigheten har att utfärda i enlighet med låneförfattningar avser att definiera de rättigheter som byggherren har vid nybyggande eller ombyggande att erhålla statligt stöd. Bostäder som uppförs i enlighet med byggbestämmelserna ger byggherren sådana rättigheter. Därutöver tillkommer rättigheter till lån och subventioner om de kvaliteter i bostaden och dess miljö som samhället i sin bostadspolitik vill främja blir tillgodosedda. Viss differentiering av lånemöjligheterna sker med hänsyn till den teknik och de material som används för att uppfylla byggbestämmelsernas krav.

Problemställningar

Såväl byggbestämmelser som lånevillkor avser att ge byggnaden goda bruksegenskaper till rimliga kostnader i byggande och drift. Det är därför angeläget att myndigheten har en god och löpande återföring av erfarenheter från byggnaders bruks- och förvaltningsskede, såväl vad avser de tekniska som sociala egenskaperna. Byggnadsteknik och bostadsvanor undergår förändringar - det är därför viktigt att myndigheten har förmåga att avläsa dessa förändringar och återföra erfarenheter därav till samhällets regler för ny- och ombyggnad.

För regleringen av ny- och ombyggnadsverksamheten har bestämmelserna i hög grad inriktats på sådana egenskaper som bestäms i den tekniska projekteringen och vid utförandet på byggnadsplatsen. Det blir angeläget för den nya myndigheten att ha insyn i och kunskap om samtliga led i produktionen av ny- och ombyggnad. Först genom

en sådan allsidig kunskap kan myndigheten på ett effektivt sätt bevaka kostnads- och kvalitetsutvecklingen.

För den nya myndigheten innebär detta att kompetensen måste höjas vad beträffar allmänkunskap om byggproduktionens villkor samt om bostädernas bruk och förvaltning, särskilt avseende systematisk återföring av tekniska, ekonomiska och sociala erfarenheter.

Förslag till verksamhetsinriktning

Bygglov är och bör även i framtiden vara en förutsättning för bostadslån vid nybyggnad. Bygglov innebär att byggnadsnämnden har bedömt att byggherren har förutsättningar för att tillgodose nybyggnadskraven i byggbestämmelserna. I fråga om bostadsfunktionell utformning bör kraven i bygg- och lånebestämmelser samordnas i största möjliga utsträckning. Därmed avses även bestämmelser för beräkning av låneunderlag och pantvärde. Exempel på områden där en samordning är angelägen är enhetlig terminologi, metoder för bedömning av ekonomiska konsekvenser av nya och ändrade bestämmelser (såväl bygg- som lånebestämmelser), granskning och tillsyn samt information och utbildning.

Denna samordning tillskapas enklast genom att utarbetandet av de delområden i bygg- och lånebestämmelserna, som berör samma byggtekniska eller bostadsfunktionella frågor, förs ner i organisationen så långt det är praktiskt möjligt.

Samordningsbehovet mellan byggbestämmelser och lånebestämmelser vid ombyggnad har senast behandlats i regeringens prop. 1986/87:48 om bostadspolitiken. Där framgår bl.a. att bygglov inte är en förutsättning för lån, att kommunen har möjlighet att i detaljplan och områdesbestämmelser sänka kvalitetskraven i förhållande till ombyggnadsföreskrifterna samt att en ombyggnadsåtgärd kan få bygglov - men inte lån - därför att ombyggnaden inte medför en väsentlig teknisk eller funktionell förbättring. Sambandet mellan bygglov och lån är alltså inte lika starkt som vid nybyggnad. Det är dock minst lika angeläget med samma grundsyn och begreppsvärld

vid tillämpningen av låne- och byggbestämmelser. Lika viktigt är att behandla drift, förnyelse och ombyggnad av t.ex. bostäder utifrån en helhetssyn om förvaltning av befintlig bebyggelse.

Samordning och utveckling av metoder för bedömning av konsekvenser av nya eller ändrade bygg- och lånebestämmelser är en angelägen uppgift i samband med utarbetandet av verkets författningssamling. Genom att utarbetandet förs ner i organisaitonen av olika delområden i bygg- och lånebestämmelserna ökas möjligheten att bättre bedöma den tekniska och ekonomiska konsekvensen av förslagen. Dessutom förbättras genom denna samordning underlaget för och förutsättningen att följa kostnadsutvecklingen för bostadsbyggnad vad gäller delar (olika konstruktioner, grundläggningsförfarande etc.) och helheten samt för bestämning av olika schablonbelopp inom metoden för beräkning av låneunderlag.

Det nya plan- och bostadsverket skall publicera sina regler i verkets författningssamling. Reglerna skall utformas enkelt och tydligt och med beaktande av riktlinjer för förenkling av myndigheters regler. Med hänsyn till omfattningen av planverkets och bostadsstyrelsens nuvarande regelsamlingar inom bostads- resp. byggområdet bör en särskild underenhet tillskapas med samordningsansvar för hela verkets författningssamling.

4.7

Låneförvaltningen

Förslag

De arbetsuppgifter i bostadsstyrelsens nuvarande verksamhet som är knutna till låneförvaltningen - dvs. utbetalning av lån och bidrag samt avisering av betalningar - förs samman inom en särskild enhet inom det nya verket. Nuvarande resurser för låneförvaltningen bibehålls tills vidare för att inga störningar skall uppstå i samband med sammanläggningen.

Bakgrund

Enligt direktiven bör kommittén när det gäller de låneadministrativa delarna av den nuvarande bostadsstyrelsen - dvs. verksamheten med utbetalning av lån och bidrag samt avisering av betalningar - "utgå från att de tills vidare skall hållas samman inom en särskild enhet inom det nya verket".

Det ingår således inte i kommitténs uppdrag att ompröva låneförvaltningens organisation i stort men direktiven antyder att detta kan komma att ske i annan ordning. Låneförvaltningens organisation på bostadsstyrelsen är så nära knuten till hur verksamheten är organiserad på länsnivå att den inte kan lösas isolerat på central nivå. Kommittén förutsätter dock att en översyn av låneförvaltningens organisation kommer att ske i annan ordning.

Med hänsyn till låneförvaltningens stora ekonomiska betydelse är det emellertid viktigt att sammanläggningen av de båda verken genomförs på ett sådant sätt att några störningar inte uppstår i aviseringar och utbetalningar. I de omvärldsstudier som genomförts har detta särskilt framhållits från Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag och andra kreditinstitut. Det ansågs också av vikt att man i låneförvaltningen fick tillgång till utvecklat ADB-stöd.

Problemställningar

Bostadsverket förvaltar en lånestock som den 30 juni 1987 omfattade omkring 810 000 lån fördelade på 59 olika låneformer. Den utestående lånefordran uppgick till 86 miljarder kr. varav ca 70 miljarder för statens räkning och 15 miljarder för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolags (SBAB) räkning. Därutöver utbetalades under 1986/87 periodiska räntebidrag i 35 000 ärenden och 25 000 engångsbidrag.

SBAB har sedan den 1 juli 1985 övertagit uppgiften från staten att anskaffa medel för långivningen. Bostadsstyrelsens nyutlåning och förvaltning sker således på uppdrag av bolaget och för bolagets räkning. Årligen utbetalas för närvarande drygt 30 000 nya lån till ett belopp av ca 9 miljarder kr. SBAB:s andel av lånestocken kommer därigenom successivt att växa.

Ansvaret för låneförvaltningen är uppdelat mellan länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen. Länsbostadsnämnderna ansvarar för alla åtgärder som vidtas innan ett lån är färdigt att betalas ut. Deras ansvar omfattar även själva beslutet om utbetalning liksom kontroll och registrering av in-teckningssäkerheter. På länsbostadsnämnderna förvaras sedan pantbrevet, man svarar för kredit- och förlustbevakningen av utestående lån, beslut om övertaganden, in-teckningsaneringar, notering av överhypotek m.fl. åtgärder som kan inträffa under lånens drygt 30-åriga löptid.

Bostadsstyrelsen verkställer utbetalning av alla lån och bidrag utom bostadsbidrag. Dessutom svarar bostadsstyrelsen för avisering av räntor och amorteringar på utestående lån. För de flesta lån sker aviseringarna vid halvårsskiftena två gånger per år.

För de lån som är berättigade till räntebidrag, ca 400 000 lån, sker sedan 1986 överföring av den del av räntebidragen som löper på bottenlånen till kreditinstituten (15 st.) i samband med dessa låns förfallodagar (s.k. nettoavisering). Bostadsstyrelsen måste därför erhålla och registrera uppgifter från kreditinstituten om ränte- och amorteringsvillkor på underliggande bottenlån.

Låneförvaltningen finansieras delvis genom avgifter. Sedan 1981 uttas således en administrationsavgift i samband med att bostadslån beviljas eller övertas och en aviseringsavgift när ränta och amortering skall betalas. Krav- och påminnelseavgifter kan också tas ut under vissa förutsättningar. Avgifterna ger inkomster i storleksordningen 40 milj. kr. per år vilket motsvarar ca 50 % av länsbostadsnämndernas förvaltningskostnader. I själva verket kan det dock diskuteras om inte självfinansieringsgraden för låne-

förvaltningen är högre om bostadsverket fick tillgodoräkna sig intäkter från det räntepålägg som görs på statens och SBAB:s upplåningsränta vid utlåning. Om så vore fallet skulle låneförvaltningen troligen kunna göras helt självfinansierande.

Låneförvaltningen är för närvarande en mycket tungrodd hantering eftersom den rymmer många manuella rutiner. Vid länsbostadsnämnderna är alla rutiner manuella. Överföring av in-data för utbetalningar och för uppgifter om ändrade förhållanden i lånestocken sker manuellt från länsbostadsnämnderna till bostadsstyrelsen. Dessa stansas vid bostadsstyrelsen för datakörningar vid DAFA. Felsökningsrutiner av ut-data sker också manuellt från datalistor som måste skickas ut för kontroll till länsbostadsnämnderna.

Bostadsstyrelsens centrala datasystem för låneförvaltningen konstruerades 1967-68 och är ålderdomligt med avsevärda svagheter. Täta ändringar i villkoren för utestående lån, t.ex. genom extra upptrappningar av den garanterade räntan, införande av nettoavisering, uppdelning mellan stats- och SBAB-lån, avprioritering m.m. som krävt omprogrammering, har medfört stora påfrestningar på systemet. Vid de senaste aviseringarna har en lång rad allvarliga misstag inträffat och risken för en totalkrasch av systemet är oerhört stor.

Sedan några år tillbaka pågår därför inom bostadsstyrelsen ett projekt för utveckling av ett nytt centralt datasystem som ska ersätta det gamla. ADB-systemet är på grund av det bakomliggande regelverket relativt komplicerat tillämpningsmässigt sett. I lånesystemets register finns uppgifter om drygt 800 000 lån. Men med hänsyn till alla de uppgifter som behöver lagras om varje lån kommer databasen att innehålla totalt ca 7 500 miljoner tecken i skivminneslagrad form. Det nya systemet beräknas kunna tas i drift under första kvartalet 1988.

Parallellt med utveckling av ett nytt centralt datasystem har arbete pågått att införa datorstöd till nämnderna. Hittills har datordrift införts helt eller delvis vid fyra nämnder men det

fortsatta införandet har stoppats upp i avvaktan på en eventuell översyn av låneförvaltningens organisation.

Förslag till verksamhetsinriktning

Låneförvaltningen är för närvarande integrerad med övrig ekonomi-administrativ verksamhet vid den administrativa byrån på bostadsstyrelsen. Inom den administrativa byrån arbetar för närvarande 22 åa med löpande arbetsuppgifter knutna till låneförvaltningen när det gäller utbetalning, avisering, redovisning, avstämmingar och bokslut m. m. Därutöver finns 12 projektanställda och 9 konsulter för utveckling av styrelsens och nämndernas datasystem samt 3 konsulter för samordning av bostadsstyrelsens rutiner med kreditinstituten för nettoavisering. Bostadsstyrelsen har beräknat att det för drift av de nya datasystemen finns ett permanent behov av 9 nya fasta tjänster till en ADB-enhet, varav 5 för det centrala och 4 för det regionala systemet. Detta begärdes i anslagsframställningen för 1987/88 men har med hänvisning till organisationskommitténs arbete tills vidare inte tillmötesgåtts.

Även inom rättsbyrån handläggs vissa frågor som gäller låneförvaltningen. Främst gäller detta ombudsmannasektionen som lämnar bankjuridiskt stöd till nämnderna och svarar för tillsyns- och kreditriskfrågor m.m. Här handläggs också överklaganden i återkravs- och övertagandeärenden, prövning av eftergifter vid exekutiva auktioner m.m. Dessa arbetsuppgifter motsvarar 3 åa i omfattning. Därutöver svarar författningssektionen för upprättande av villkorsblad gällande ränte- och amorteringsvillkor m.m. för olika låneformer som underlag för programmering av datasystemet. Om låneförvaltningen skall skiljas ut från övrig verksamhet bör detta dock tills vidare inte gälla den senare uppgiften som är kopplad till långivningens bostadspolitiska innehåll.

Med denna gränsdragning sysselsätts 25 åa inom bostadsstyrelsen med löpande arbetsuppgifter knutna till låneförvaltningen och därutöver 12 projektanställda och 12 konsulter för datautveckling m.m., dvs. totalt 49 årsarbetare. Vid länsbostadsnämnderna arbetar

närmare 2/3 av de anställda, dvs. knappt 300 tjänstemän med motsvarande frågor. Genom datorisering borde det finnas möjligheter till rationalisering av denna verksamhet totalt sett. Men eftersom det inte ingått i kommitténs uppgifter att pröva låneförvaltningens organisation i stort har dessa möjligheter inte prövats.

I avvaktan på en eventuell översyn av låneförvaltningens organisation föreslås tills vidare att de arbetsuppgifter som är knutna till låneförvaltningen inom den administrativa byrån och rättsbyrån bryts ut ur nuvarande organisation och förs samman till en särskild enhet. För att inga störningar skall uppstå i aviseringar och utbetalningar i samband med sammanläggningen bibehålls tills vidare de personalresurser som finns för verksamheten, dvs. 49 åa. Detta är viktigt också för att det nya centrala datasystemet skall kunna tas i drift programenligt.

När datamoderniseringen genomförts torde dock det permanenta behovet av arbetskraft ligga på en lägre nivå. Enligt de bedömningar som gjorts av bostadsstyrelsen i anslagsframställningen för 1987/88 kan behovet uppskattas till omkring 35-40 årsarbetskrafter.

Dessa bedömningar utgår dock från en oförändrad ansvarsfördelning mellan bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna för låneförvaltningen samt att även länsbostadsnämnderna får tillgång till datorstöd. Rationaliseringsvinsten genom datorisering skulle då huvudsakligen tas ut genom personalminskningar på regional nivå med i genomsnitt 2 tjänster per nämnd, dvs. totalt ca 50 tjänster. Med hänsyn till att datoriseringen tills vidare stoppats upp på regional nivå är det osäkert om dessa bedömningar håller.

4.8

TypgodkännandeverksamhetenFörslag

Näringslivet bör ta ett ökat ansvar för typgodkännandeverksamheten inom byggområdet. Detta bör ske i form av att näringslivet blir delägare tillsammans med staten i ett nybildat godkännandeorgan inom byggområdet. Därigenom uppnås också den fördelen att prövning inte kommer att utföras av samma organisation som utfärdar de regler som skall ligga till grund för prövningen. Dessutom minskas organisationen.

Typgodkännandeverksamheten bör i ökad omfattning i förhållande till i dag inriktas mot nya produkter, metoder och tekniska lösningar. Traditionella produkter bör överföras till produktstandard.

Det nya godkännandeorganet bör överta planverkets nuvarande uppgift att utfärda typgodkännanden om produkters överensstämmelse med nationella byggregler. På sikt bör verksamheten också kunna innefatta europeiska och internationella typgodkännanden. Det nya organet bör också ges möjlighet att utfärda interimistiska tidsbegränsade godkännanden för helt nya produkter och metoder.

Det nya plan- och bostadsverket bör få i uppdrag att närmare utreda formerna för det nya godkännandeorganet samt att uppta förhandlingar med näringslivet i syfte att inrätta ett nytt godkännandeorgan inom byggområdet.

Bakgrund

I direktiven för vårt arbete anges att:

"Kommittén bör överväga den nuvarande frivilliga typgodkännande-
deverksamhetens ställning och därvid även pröva om denna verk-

samhet lämpligare bedrivs av annan huvudman än den myndighet som utfärdar föreskrifter på området."

Planverkets nuvarande typgodkännandeverksamhet startade som en integrerad del av normverksamheten. Med tiden växte omfattningen och verksamheten kom att bedrivas inom en separat enhet, sedermera typgodkännandebyrån. Verksamheten har i dag 17 anställda och har en omsättning på ca 5 milj. kr./år.

Byggprodukter, metoder och tekniska lösningar kan efter ansökan hos planverket prövas i förhållande till kraven i Svensk byggnorm. Om gällande krav bedöms vara uppfyllda kan planverket utfärda typgodkännande. Som villkor för typgodkännandet föreskrivs normalt en av planverket godkänd tillverkningskontroll.

En typgodkänd produkt, metod eller teknisk lösning skall godtas av byggnadsnämnden i de avseenden som anges i typgodkännandebeviset. I beviset lämnas också uppgift om vilka ritningar, arbetsbeskrivningar m.m. som tillhör beviset. Typgodkännandet är frivilligt och avgiftsfinansierad. För typgodkända produkter kan medges avvikelser från normkrav och kan anges gynnsammare dimensioneringsvärden än för andra produkter. Typgodkända och tillverkningskontrollerade produkter märks med planverkets kontrollmärke.

De motiv som legat till grund för verksamheten finns återgivna i prop. 1967:100 resp. 1978/79:111. Huvudmotiven har varit att underlätta byggnadsnämndens granskning och besiktning samt introduktionen av nya produkter, metoder och tekniska lösningar.

I grova drag kan två olika kategorier av produkter urskiljas för vilka typgodkännande söks. För det första nya produkter, metoder eller tekniska lösningar vars användning regleras av generellt hållna föreskrifter. För det andra traditionella byggprodukter vars användning regleras av preciserade godkännanderegler med krav på olika egenskaper och deras verifiering. På senare tid har även tillkommit ett ökat antal typgodkända branschregler.

Problemställningar

Enligt den nya plan- och bygglagen (PBL) - som trädde i kraft den 1 juli 1987 - skall byggherren ta ett mer uttalat ansvar för att de samhälleliga kraven följs. Sak samma bör gälla för näringslivet i fråga om typgodkännandeverksamheten inom byggområdet. Därför bör näringslivet i form av delägare vara med och dela på ansvaret för verksamheten samt vid behov ställa erforderlig kompetens till förfogande. Vid ett särskilt samrådsmöte (1987-08-31) om typgodkännandeverksamheten inom byggområdet har representanter för näringslivet förklarat sig vara positiva till förslaget att tillsammans med staten bli delägare i ett nybildat godkännandeorgan inom byggområdet. Vid samrådsmötet förklarade representanter för näringslivet att de var beredda att uppta förhandlingar om hur ett genomförande av förslaget skall gå till.

Ett nytt godkännandeorgan inom byggområdet medför också att prövningen inte kommer att utföras av samma organisation som utfärdar de regler som skall ligga till grund för prövningen. Vid prövning av helt nya tekniska lösningar och metoder kan det vara en fördel att skilja utfärdande och prövande organ åt, eftersom de som utarbetat en bestämmelse kan känna sig låsta till tidigare ställningstagande.

I PBL anges, liksom tidigare, att typgodkända produkter skall godtas av byggnadsnämnden. Typgodkända produkter, metoder och tekniska lösningar redovisas normalt i konstruktionshandlingar. Till skillnad mot tidigare behöver inte byggnadsnämnden "fastställa" konstruktionshandlingar. Nuvarande fördel att typgodkännandet underlättar byggnadsnämndens granskning kan därför få mindre betydelse i framtiden.

Ikraftträdandet av PBL kommer emellertid inte att minska efterfrågan på typgodkännandeverksamheten. Tvärtom, genom att PBL ger byggherren ett mer uttalat ansvar för att de samhälleliga kraven följs och på grund av en allmänt ökad uppmärksamhet på kvalitets-säkringsfrågor kommer behovet av opartiskt verifierade egenskaper att öka. Därtill kommer att det andra huvudmotivet för dagens

verksamhet - att underlätta introduktionen av nya produkter, metoder och tekniska lösningar - kommer att få ökad betydelse i framtiden.

Nordiska Kommittén för Byggbestämmelser (NKB) är ett samarbetsorgan under Nordiska ministerrådet (NMR) för de nordiska ländernas centrala plan- och husbyggnadsmyndigheter. På grundval av riktlinjer fastställda av NMR har NKB nu börjat utarbeta produktregler som leder till ömsesidigt accepterande av godkända och tillverkningskontrollerade produkter.

Inför de nu pågående överläggningarna mellan EFTA-EG, i syfte att minska de tekniska handelshindren inom byggområdet, har den nationella typgodkännandeverksamheten en viktig roll att spela. Att en svensk byggexportprodukt överensstämmer med EG:s krav förväntas att i framtiden kunna verifieras på två sätt. Det ena sättet är att produkten har de egenskaper som anges i en Europastandard. Det andra sättet är att produkten har de egenskaper som anges i en Europeisk typgodkännanderegul. I nuvarande förslag till EG-direktiv på byggområdet anges att ett Europeiskt typgodkännande utgör ett nödvändigt alternativ till Europastandard i det fall det är fråga om nya produkter, metoder eller tekniska lösningar för vilka Europastandard inte har utarbetats.

Inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) har frågor rörande tekniska handelshinder inom byggområdet behandlats sedan mitten av 70-talet. Från svensk sida har nyligen på grundval av NMR:s handlingsprogram föreslagits att ECE ska utarbeta en överenskommelse om ömsesidig acceptans av nationellt godkända produkter.

Förslag till verksamhetsinriktning

Den framtida typgodkännandeverksamheten förväntas få ett bredare verksamhetsområde än i dag. Förutom att bedöma om enskilda produkter, metoder eller tekniska lösningar uppfyller samhällets krav tillkommer att bedöma olika branschregler. Branschregler utarbetas genom att berörd bransch ansvarar för att ta fram erforderligt

kunskapsunderlag, utarbeta erforderliga provningsmetoder, föreslå lämpliga kravnivåer samt vid behov utarbeta regler för kontrollorgan. Till detta kommer så i framtiden den utökade nordiska och internationella - främst europeiska - godkännandeverksamheten.

För att underlätta introduktionen av ny teknik bör det ankomma på det nya godkännandeorganet att närmare utreda formerna för intermistiska tidsbegränsade godkännanden. Såväl utvärdering av resultatet som konsumentskyddsfråga (tredje man) bör ingå i utredningen.

Inom byggområdet finns ett flertal kontrollorgan som är samägda av berörda myndigheter och näringslivet. Det bör ankomma på det nya godkännandeorganet att samordna arbetsformerna för dessa.

Det bör vidare ankomma på det nya godkännandeorganet att i organiserad form redovisa sina erfarenheter från godkännandeverksamheten för det nya plan- och bostadsverket.

Förslag till genomförande

Det nya plan- och bostadsverket bör få i uppdrag att närmare utreda formerna för det nya godkännandeorganet samt att uppta förhandlingar med näringslivet i syfte att inrätta ett nytt godkännandeorgan inom byggområdet.

4.9

Konsumentupplysning och fastighetsjuridisk rådgivning

Förslag

Fastighetsjuridisk rådgivning till småhusägare bör ej ingå i det nya verkets ansvarsområde. Konsumentverket bör därför även i fortsättningen ha det centrala stödjande ansvaret för den fastighetsjuridiska rådgivning som bedrivs av läns-

bostadsnämnder och kommunala konsumentvägledare. Det ansvar som bostadsstyrelsen har för att främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet bör dock ingå som ett led i det nya plan- och bostadsverkets informationsverksamhet.

Bakgrund

I direktiven för vårt arbete anges att:

"Kommittén bör vara oförhindrad att överväga om de mål som eftersträvas med den nya verksorganisationen skulle främjas av att verket tillförs uppgifter och resurser som i dag finns på annat håll."

Konsumentverket svarade fram till 1982 för direktrådgivning till enskilda konsumenter i olika frågor. Efter riksdagsbeslut överfördes denna uppgift till de kommunala konsumentvägledarna. I anslutning härtill anmälde emellertid konsumentverket i en skrivelse till regeringen att de problem som konsumenterna ställdes inför på småhusområdet var så komplicerade att det var tveksamt om det var möjligt att helt låta kommunerna svara för denna rådgivning. Konsumentverket hade då en icke obetydlig rådgivning avseende problem med havererade entreprenader och småhusköp. Enligt konsumentverkets bedömning fanns ett betydande behov av individuell rådgivning i byggnadstekniska och fastighetsjuridiska frågor. Konsumentverket föreslog därför att en central rådgivningsbyrå skulle inrättas.

Som en följd härav togs frågan upp i budgetpropositionen, prop. 1983/84:100 bil. 13. Regeringen delade konsumentverkets bedömning att byggnadstekniska och fastighetsjuridiska frågor var så komplicerade att man inte kunde förutsätta att konsumentsekreterarna i kommunerna skulle kunna bygga upp tillräcklig kompetens inom detta område. När det gällde renodlad byggnadsteknisk rådgivning borde den i första hand tillgodoses genom de kommunala byggnadsnämnderna som redan hade skyldighet att svara för sådan service. Vad gällde den fastighetsjuridiska rådgivningen ansåg dock regeringen att behovet var så stort att det för att bli tillfredsställande till-

godosett i hela landet borde finnas ett rådgivande organ åtminstone på länsnivå.

Det föreslogs därför att ansvaret för den fastighetsjuridiska rådgivningen till småhusägare skulle läggas på länsbostadsnämnderna fr.o.m. den 1 juli 1984. Länsbostadsnämnderna ansågs redan ha den byggnadstekniska kompetens som behövdes för en rådgivning av detta slag. Konsumentverket förutsattes dock vara centralt stödjande organ för utbildning, information, materialservice m.m. till nämnderna.

Länsbostadsnämndernas fastighetsjuridiska rådgivning har succesivt byggts upp och det årliga antalet förfrågningar uppgår för närvarande till omkring 5 000. Med hänsyn till bostadsstyrelsens ansvar som chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna har dock i praktiken bostadsstyrelsen fått svara för det centrala stödet till nämnderna. För att bygga upp nämndernas kompetens på området har således bostadsstyrelsen organiserat den utbildning som genomförts för nämndernas personal. Konsumentverkets roll har begränsats till viss lärarmedverkan. Bostadsstyrelsen har också fått ta fram och bekosta informationsmaterial, program för boendekostnadskalkyler m.m. utan att ha tillförts erforderliga personalresurser.

Problemställningar

Med hänsyn till att bostadsstyrelsen i praktiken har fått fungera som centralt stödjande organ åt länsbostadsnämnderna i fastighetsjuridiska frågor kan det övervägas om inte det faktiska ansvaret för denna verksamhet borde föras över från konsumentverket till det nya plan- och bostadsverket.

Enligt bostadsstyrelsens instruktion ingår det som en av bostadsstyrelsens uppgifter:

"att genom råd och information främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet"

Denna arbetsuppgift i bostadsstyrelsens instruktion tillkom som ett resultat av den s.k. BAU-propositionen, prop., 1977/78:93, med riktlinjer för ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen m.m.

Där betonades vikten av att bostadsstyrelsen informerade medborgarna om deras rättigheter i fråga om bostadsbidrag och andra former av bostadsstöd. En ökad konsumentupplysning om bostäder ansågs också nödvändig för att de boende skulle få ett bättre underlag att bedöma kostnader och värden hos olika bostadsalternativ. Ökade informationsinsatser behövdes om olika upplåtelseformer, hyresutvecklingen, bostadsförvaltning m.m. Genom särskilda informationsåtgärder ville man också att småhusköparnas ställning skulle stärkas.

Beträffande gränsdragningen mellan bostadsstyrelsens och konsumentverkets ansvar inom detta område knöts den till begreppen fast och lös egendom. Enligt detta synsätt har bostadsstyrelsen huvudansvaret för sådan information som behandlar egenskaper hos fast egendom eller tillhör därtill, medan konsumentverket har motsvarande uppgift beträffande lös egendom. Samtidigt har dock konsumentverket ett ansvar knutet till avtalsvillkorslagen när det gäller marknadsföring och produktutformning som omfattar även fast egendom. Detsamma ansågs då gälla frågor om konsumentens ställning i samband med förvärv av fastighet.

De gränsdragningsproblem som kunde förutses - bl.a. när det gäller tillbehören i bostaden som vid förvärvstillfället ofta är lös egendom men som efter installation blir fast egendom - skulle lösas genom samråd mellan verken. I detta sammanhang framhölls att även planverket hade ett ansvar inom detta område.

Att föra över det centrala ansvaret för den fastighetsjuridiska rådgivningen till det nya plan- och bostadsverket skulle således kunna anses ligga väl i linje med den gränsdragning kopplad till fast och lös egendom som redan gjorts mellan bostadsstyrelsens och konsumentverkets ansvarsområden. Efter sammanläggningen av bostadsstyrelsen och planverket kommer också att finnas tillgång

till den byggnadstekniska kompetens som behövs för sådan rådgivning.

Mot detta kan dock anföras att den fastighetsjuridiska rådgivningen främst avser problem knutna till avtalsvillkoren vid förvärv av fastigheter eller vid entreprenader. Där gäller olika regler enligt ett ganska komplicerat mönster. Den lagstiftning som är tillämplig kan vara jordabalken, lagen om köp och byte av lös egendom och konsumentköplagen. Vid entreprenader regleras rättsförhållandena inte uttryckligen genom lag utan ofta genom standardavtal. För småhusentreprenader gäller vissa allmänna villkor där enskild konsument är köpare enligt ABS 80 som är ett resultat av förhandlingar mellan bostadsstyrelsen, konsumentverket, Svenska Kommunförbundet samt parterna på småhusmarknaden. Konsumentverket har dock huvudansvaret för bevakning av lagstiftningen inom detta område och för förhandlingar om avtalsvillkor och upprättande av standardkontrakt. Där finns således specialistkompetensen.

Därutöver är det i första hand en uppgift för de kommunala konsumentvägledarna att svara för direktrådgivning till småhusägare. Länsbostadsnämndernas ansvar inom detta område bör främst ses som en stödfunktion till kommunerna i de fall där de saknar tillräcklig kompetens eller där kommunen är ovillig att lämna råd på grund av eventuell försummelse från byggnadsnämndens sida. Med hänsyn till att konsumentverket har det centrala ansvaret för stödet till de kommunala konsumentvägledarna bör detta gälla även länsbostadsnämndernas fastighetsjuridiska rådgivning. Annars föreligger risk för en olikartad tolkning av de regler som gäller. Det nya plan- och bostadsverket bör heller inte ensidigt företräda konsumentintressen utan vara neutralt i förhållande till olika partsintressen.

Slutsats

Sammanfattningsvis anser vi det således av flera skäl olämpligt att det nya verket övertar det centrala stödjande ansvaret för

länsbostadsnämndernas fastighetsjuridiska rådgivning. Detta ansvar bör även i fortsättningen ligga kvar på konsumentverket.

Bostadsstyrelsens nuvarande ansvar för att främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet bör dock ingå som ett led i det nya plan- och bostadsverkets informationsverksamhet.

4.10 Inforumverksamheten

Förslag

Den informations- och utställningsverksamhet som drivs gemensamt av 12 myndigheter/forskningsorgan vid Inforum har sitt värde i möjligheten att kunna bedriva sektorsövergripande information i aktuella samhällsfrågor. Efter samråd med berörda myndigheter står det dock klart att resurser inte kan säkras för en fortsatt verksamhet i oförändrad form under det nya plan- och bostadsverkets huvudmannaskap. Om verksamheten skall kunna fortleva bör den överlåtas på annan huvudman. Inom kommittén saknar vi förutsättningar att nu föreslå hur resurser för en fortsatt verksamhet skall kunna säkras.

Bakgrund

Under planverkets huvudmannaskap bedriver 12 myndigheter eller forskningsorgan en gemensam informations- och utställningsverksamhet vid Inforum. I direktiven för vårt arbete berörs Inforumverksamheten i samband med frågor som gäller utvecklandet av en rikare närmiljö. Där sägs:

"Den bör i detta sammanhang ses som en värdefull tillgång. Kommittén bör överväga hur denna verksamhet skall kunna utvecklas och hur de resurser som behövs för verksamheten skall kunna säkras. Kommittén bör därvid samråda med andra berörda myndigheter och intressenter."

Verksamheten vid Inforum har pågått sedan våren 1983. Från början deltog endast sju myndigheter/organ i verksamheten men allt fler har successivt tillkommit. Urvalsgrund för att få delta i verksamheten har varit att det är fråga om en myndighet eller ett forskningsorgan som har ansvar för vår dagliga miljö. För närvarande deltar följande 12 myndighetsorgan:

- bostadsstyrelsen
- byggforskningsinstitutet
- byggforskningsrådet
- konsumentverket
- lantmäteriverket
- naturvårdsverket
- planverket
- riksantikvarieämbetet
- socialstyrelsen
- statens energiverk
- statistiska centralbyrån
- styrelsen för teknisk utveckling

Syftet med verksamheten vid Inforum är att öka myndigheternas kontakt med enskilda människor och att vara en kanal för samhällsinformationen om rättigheter och skyldigheter. Verksamheten syftar också till att skapa debatt i olika aktuella samhällsfrågor.

Vid Inforum tillhandahålls handböcker, rapporter, gratisbroschyrer m.m. som ges ut av deltagande myndigheter. I bokhandeln finns även annat material med anknytning till de deltagande myndigheternas verksamhetsområden som offentliga utredningar, debattskrifter m.m. Personalen lämnar också service genom att ge eller förmedla svar på frågor inom samma områden.

Vid Inforum arrangeras omkring fyra större utställningar per år på olika aktuella teman. Vissa utställningar produceras av någon enskilda myndighet, medan andra är samproduktioner av flera som har intressen inom ett visst ämnesområde. Det förekommer också att myndigheter utanför Inforum-kretsen, som berörs av ett aktuellt

ämne, inbjuds att delta. Som exempel på några utställningar som genomförts kan nämnas "Bättre begagnade bostäder" en utställning om ROT-programmet, "Med varma hälsningar" om energihushållning, "Kablar anamma" om kabel-TV och "Cykla å stad" för att propagandera för ökad trafiksäkerhet för cyklister.

Ibland ordnas även seminarier och presskonferenser vid Inforum, dock inte så ofta som önskvärt på grund av att lokalerna inte direkt lämpar sig för detta.

Inforum ligger centralt vid Drottninggatan i Stockholm. Lokalerna innehåller en bokhandel på ca 70 kvm och en utställningsyta på ca 200 kvm. Utställningen är öppen fem dagar per vecka från tisdag till lördag. Man har uppskattat det genomsnittliga antalet besökare per dag till mellan 50 och 100 personer, dvs. ca 20 000 om året. Dagskassan i bokhandeln uppgår normalt till mellan 300 och 700 kr.

Verksamheten finansieras dels via planverkets anslag, dels genom att deltagande myndigheter betalar en årlig avgift. Planverket svarar dock för större delen av kostnaderna.

Vid Inforum tjänstgör 3,5 åa varav planverket står för lönekostnaderna för 2,75 av dem, dvs. ca 400 000 kr. per år. Planverket står också för hyreskostnaderna som uppgår till ca 300 000 kr. per år. Övriga kostnader för verksamheten, dvs. lönekostnader för 0,75 åa, basbelopp för utställningar och marknadsföring uppgår under budgetåret 1986/87 till närmare 370 000 kr. som fördelas mellan myndigheterna. I genomsnitt betalar varje deltagande myndighet eller organ ca 30 000 kr.

Därutöver kostar varje utställning mellan 50 000 och 150 000 kr. att producera, dvs. ca 400 000 kr. per år. Dessa kostnader brukar dock finansieras direkt av utställande myndigheter. Den årliga kostnaden för Inforumverksamheten uppgår därigenom till ca 1,5 milj. kr. Det ger en kontaktkostnad per besökare på ca 75 kr.

Med hänsyn till de krav på resursminskningar som ställs i direktiven för sammanläggningen av bostadsstyrelsen och planverket är det uppenbart orimligt att det nya verket på samma sätt som planverket skall subventionera verksamheten för övriga deltagande myndigheter. Om verksamheten skall kunna bibehållas i nuvarande form krävs därför att varje myndighet betalar sin fulla andel av kostnaderna, annars måste andra alternativ övervägas.

Samrådsmöte

På kommitténs inbjudan ägde ett samrådsmöte rum den 11 juni 1987 med de 12 Inforummyndigheterna. Till detta hade även Inforum-personalen inbjudits samt företrädare för bostadsdepartementet, civildepartementet, Arkitekturmuseet, Riksutställningar och Svensk Byggtjänst.

De inbjudna ombads ta ställning till följande fyra olika alternativ för den framtida verksamheten vid Inforum:

Alt. 1 Verksamheten bedrivs enligt nuvarande riktlinjer under det nya plan- och bostadsverkets huvudmannaskap. Varje deltagande myndighet betalar sin fulla andel av kostnaderna.

Alt. 2 Verksamheten vidgas att omfatta hela statsförvaltningen och drivs av annan huvudman. Finansiering kan eventuellt ske genom avgifter i relation till vilka tjänster resp. myndighet har utnyttjat.

Alt. 3 Verksamheten bedrivs i annan form, t.ex. som vandringsutställningar eller i samarbete med annat organ, t.ex. Svensk Byggtjänst, Arkitekturmuseet, Riksutställningar.

Alt. 4 Verksamheten vid Inforum läggs ner helt och hållet.

Den allmänna uppfattningen vid samrådsmötet var att det stora värdet av en verksamhet av det slag som bedrevs vid Inforum låg i möjligheten att kunna bryta sektorsgränser och att kunna belysa

aktuella samhällsfrågor ur flera olika aspekter på samma gång. För de organ som utlokalisierats hade Inforum också ett värde som skyltfönster i Stockholm. Samtidigt ansåg andra att Inforum-verksamhetens koncentration till Stockholm utgjorde ett problem i sig eftersom det stod i strid med principerna för samhällsinformation - att alla medborgare i landet skall få tillgång till likvärdig information oavsett var de bor.

De flesta anförde dock en viss tveksamhet till verksamheten som den bedrevs i dag. Besöksfrekvensen vid Inforum ansågs alltför låg liksom omsättningen i bokhandeln. Trots goda insatser av en entusiastisk och kunnig personal hade verksamheten således inte tillräcklig slagkraft. Det konstaterades att verksamheten skulle behöva större resurser bl.a. för marknadsföring för att få ökad slagkraft och locka fler besökare.

Mot den bakgrunden anmälde fyra intressenter att de redan under budgetåret 1987/88 ämnade dra sig ur verksamheten. En av dessa kunde dock tänka sig att stå kvar och betala full andel av kostnaderna om verksamheten blev mer slagkraftig. I övrigt var det bara en av intressenterna som förklarade sig beredd att inom rimliga gränser svara för sin del av kostnaderna enligt förslaget i alternativ 1.

Det stora flertalet förordade en utveckling av verksamheten enligt alternativ 2. På civildepartementet skulle under hösten 1987 övervägas om det eventuellt fanns behov av något gemensamt organ för samhällsinformation av Inforums typ. Det var emellertid för tidigt att nu ge några utfästelser i den riktningen.

En sådan lösning skulle emellertid innebära att den nuvarande inriktningen av verksamheten på bygg- och miljöfrågor skulle uttunnas. Detta såg några av bygghandlarna som en nackdel. Planverket och riksantikvarieämbetet ansåg i stället att statsmakterna borde stimulera samarbete över sektorsgränserna genom att avsätta basresurser för verksamheten. Eventuellt kunde det då uppdras åt det nya verket att administrera verksamheten.

Bostadsstyrelsen förordade dock en nedläggning av verksamheten i nuvarande form om den inte kunde övertas av annan huvudman. I stället kunde verksamheten bedrivas vidare i lösare form inom det nya verkets regi t.ex. genom en samrådsgrupp för informationsfrågor för att möjliggöra vissa sektorsövergripande insatser. Då skulle verksamheten kunna bedrivas på ett mer flexibelt sätt där i varje situation de media skulle kunna väljas som är effektivast i förhållande till budskapets art och till vilken målgrupp man vill nå. När utställningsformen väljs som medium kunde det vara bättre att delta t.ex. i Byggtjänstorganens utställningar eller i olika mässor.

Svensk Byggtjänst, som vid sin utställning i Stockholm har 250 000 besökare per år, erbjöd att genom en om disposition av sina lokaler frigöra en utställningsyta på 150 kvm åt Inforummyndigheterna till en kostnad som understiger vad som gäller i dag. Även Arkitekturmuseet erbjöd sig att stå till förfogande för vissa utställningar som berör för museet aktuella frågeställningar.

Slutsats

Efter samråd med berörda intressenter står det klart att resurser inte kan säkras för en fortsatt verksamhet vid Inforum i oförändrad form under det nya plan- och bostadsverkets huvudmannaskap. Enligt vår mening är det inte rimligt att det nya verket - med hänsyn till kraven på resursnedskärningar - skall behöva subventionera verksamheten för övriga deltagande organ.

Om verksamheten skall fortleva i någon form bör den överlåtas på annan huvudman. Inom kommittén saknar vi förutsättningar att nu föreslå hur resurser för en fortsatt verksamhet skall kunna säkras.

4.11 TjänsteexportenFörslag

Statsmakterna har i en serie beslut under senare år tagit initiativ till att intensifiera tjänsteexporten, även från statliga myndigheter. Tjänsteexport bedrivs för närvarande såväl vid bostadsstyrelsen som planverket. I det följande föreslås att det nya plan- och bostadsverket ska bedriva tjänsteexport i uppdragsform och med full kostnadstäckning.

Bakgrund

Tjänsteexporten är en betydelsefull och snabbt växande sektor. Redan 1982 svarade den för drygt 20 procent av Sveriges totala export. Sverige är ett av världens mest tjänsteintensiva länder. Ändå är vår del av den samlade världshandeln med tjänster lägre än vår andel av den samlade världshandeln.

Grunden för den stora satsning som statsmakterna gjort de senaste åren på att främja tjänsteexport, såväl enskild som kommunal och statlig, lades av den s.k. Dennis' utredning, dvs. konsultexport-utredningen. I sitt betänkande "Statligt kunnande till salu: export av tjänster från myndigheter och bolag", SOU 1980:26, lämnas förslag om åtgärder för att åstadkomma sådana förändringar. I princip kan sägas att betänkandet uppmanar myndigheter som anser sig ha kunnande att erbjuda andra länder också ska göra det. Vidare framhålls de statliga myndigheternas särskilda möjligheter att agera "vägröjare" och "dörröppnare" i länder där företagen inte har sådana möjligheter.

En motsvarande utredning om den kommunala sektorns möjligheter genomfördes i början av 1980-talet av landshövdingen Norling. Betänkandet heter "Kommunalt kunnande - ett stöd för svensk export", SOU 1983:72. Inom utrikesdepartementet genomfördes en

utredning kallad "Svensk byggexport", Ds UD 1984:2, som pekade på stora möjligheter för export av tjänster och produkter inom bygg- nads- och energiområdena. Generaldirektören Lars Ag ledde en annan utredning kallad tjänsteexportutredningen som i sitt betänkande "Handla med tjänster", SOU 1984:33, lämnade förslag bl.a. om de små och medelstora företagens möjligheter att öka sin export. Samverkan med berörda statliga myndigheter betonades.

Regeringen har i en rad propositioner de senaste åren förändrat och förbättrat myndigheternas möjligheter att bedriva sådan tjänsteexport. I prop. 1980/81:171 lades grunden till statsmakternas satsning på den offentliga sektorn tjänsteexport. I prop. 1983/84:168 om exportfrämjande verksamhet föreslås bl.a. ökade medel för främjande av tjänsteexport på flera områden. I prop. 1984/85:140 om tjänsteexportfrågor redovisas utvecklingsmöjligheter samt anges statsmakternas ambitioner mera allmänt. I prop. 1984/85:175 föreslås ändringar i skattereglerna som underlättar bosättning utomlands under kortare tid med skattefrihet. I prop. 1985/86:154 föreslås att kommuners och landstingskommuners kompetens utvidgas så att de får möjligheter att exportera tjänster. Utgångspunkten är därvidlag att detta ska ske i form av underleverantörer till svenska företag eller staten. Riksdagen har i samtliga fall beslutat enligt regeringens förslag. Frågor om stöd till tjänsteexport m.m. handläggs inom utrikesdepartementets handelsavdelning.

I förordning 1981:673, ändrad 1985:914, föreskriver regeringen bestämmelser för statlig myndighets affärsdrivande verksamhet i utlandet. Denna förordning är tillämplig på bostadsstyrelsen och planverket. I tjänstledighetsförordningen (1984:111) anges vissa regler om rätt till tjänstledighet för tjänstemän liksom avlösningsförmåner m.m. vid utlandsstationering.

Bostadsministern redovisar i prop. 1985/86:100, bilaga 13 (budgetpropositionen) att frågor om tjänsteexport samlat varit föremål för överväganden inom bostadsdepartementet i samråd med utrikesdepartementets handelsavdelning. Enligt bostadsministerns uppfatt-

ning ligger lantmäteriverket, planverket och centralnämnden för fastighetsdata väl framme i sin tjänsteexporterande verksamhet jämfört med många andra offentliga organ. Deras organisation och produkter har definierats, marknadsanalyser har gjorts och marknadsstrategier utvecklats. Bostadsministern uttalar att den strategi som myndigheterna hittills tillämpat med en satsning på de s.k. programländerna i Afrika och de expanderande länderna i Sydostasien är väl underbyggd.

Bostadsministern konstaterar samtidigt att en fortsatt positiv utveckling av verksamheten kräver ett aktivt engagemang från myndigheterna. Samarbetet mellan de tre nämnda myndigheterna bör vidareutvecklas. Det konstateras vidare att det är en självklar förutsättning att tjänsteexporten bedrivs på affärsmässiga grunder och att den ger lönsamhet. En förutsättning för att uppnå lönsamhet är emellertid att stöd kan utgå under ett inledande skede av verksamheten. Bostadsministern föreslog - och riksdagen beslutade senare - att under perioden 1986/87 - 1988/89 avsätta 1,5 milj. kr. per år till de tre myndigheterna som stöd till främst marknadsföring och utbildning för främjande av tjänsteexporten.

Mot denna bakgrund har regeringen i direktiven till organisationskommittén anfört följande:

"Kommittén bör slutligen pröva den på kostnadstäckning och lönsamhet inriktade tjänsteexport som bedrivs av såväl planverket som bostadsstyrelsen och överväga i vilken mån som den nya myndigheten bör bedriva sådan verksamhet."

Problemställningar

En rad myndigheter, kommuner och institutioner har intensifierat sin verksamhet med tjänsteexport under de senaste åren. Dit hör Sveriges Exportråd med sitt särskilda program för tjänsteexport. Verksamheten främjas också av Exportrådets olika aktiviteter bl.a. genom Svensk Bygg och Energiexport, SWEBEX.

Det svenska biståndet ökar fortfarande kraftigt. En stor del av biståndet används för köp av varor och tjänster i Sverige, det s.k. återflödet. De två biståndsmyndigheterna SIDA och BITS finansierar många av de uppdrag som svenska företag och myndigheter utför åt utvecklingsländer i Afrika, Asien och Mellanamerika. Det kan vara värt att nämna att ungefär hälften av det svenska biståndet används till byggnader och anläggningar i tredje världen.

En rad myndigheter har startat tjänsteexportverksamhet inom sina respektive verksamhetsområden. Som exempel kan nämnas att televerket genom SwedTel har en omfattande export av teletekniskt kunnande i storleksordningen 100 milj. kr. per år. Vägverket har bildat ett dotterbolag kallat SweRoad för export av kunnande inom vägbyggandets, vägunderhållets och trafiksäkerhetens område vars omsättning är i storleksordningen 20 milj. kr. per år. Vattenfall äger tillsammans med bl.a. konsultföretaget VBB bolaget SwedPower som säljer kunnande om vattenkraftsutbyggnad m.m. Dess omsättning är i storleksordningen 40 milj. kr. per år. Statens järnvägar driver tjänsteexport genom SweRail. Domänverket och ASSI äger vardera hälften av företaget SwedForest. Riksskatteverket bedriver tjänsteexport inom myndighetens ram liksom SMHI, båda med en omsättning i storleksordningen 2-3 milj. kr per år.

Inom bostadsdepartementets verksamhetsområde har lantmäteriverket bedrivit tjänsteexport under närmare tio år och har nu en omsättning på drygt 10 milj. kr. per år. Verksamheten bedrivs i samarbete med centralnämnden för fastighetsdata vars omsättning är ca 2 milj. kr. per år.

Både bostadsstyrelsen och planverket startade under budgetåret 1982/83 en försöksverksamhet med tjänsteexport. Verksamheten skedde då i nära samarbete med bostadsdepartementet liksom med andra myndigheter inom samma område. Verksamheten finansierades med lån som lämnades från utrikesdepartementets handelsavdelning, vars uppgift bl.a. är att allmänt främja den statliga tjänsteexporten. Tjänsteexportverksamheten har emellertid inriktats väsentligt olika i de två verken.

Bostadsstyrelsen bedriver tjänsteexport under namnet **Swed-housing**. Verksamheten har varit ringa de första åren men intensifierats under budgetåret 1986/87. Verksamheten är främst inriktad på samarbete med länder i Latinamerika. Kontakter har tagits med Argentina i samarbete med svenska företag för eventuell medverkan i bostadsbyggande m.m. Ett projekt genomförs för närvarande med stöd från BITS i Costa Rica. Kontakter har tagits med bostadsmyndigheter och företag i Frankrike. Under budgetåret har för ledning och administration av verksamheten åtgått 1,6 åa och för projektuppgifter 2,5 åa, sammanlagt 4,1 åa. Omsättningen under budgetåret 1986/87 var ca 1,7 milj. kr. och överskottet ca 80 000 kr.

Planverket bedriver tjänsteexport under namnet **Swedeplan**. Verksamheten har främst inriktats på de engelskspråkiga s.k. programländerna i södra och östra Afrika. Det största projektet avser två planeringsuppgifter och utbildningsinsatser i Lesotho finansierade av SIDA. Uppdrag har genomförts i Tanzania, Zambia och Zimbabwe. I samarbete med Rymdbolaget och lantmäteriverket utreds satellitbilders användbarhet i utvecklingsländernas planering. Under budgetåret 1986/87 har för ledning och administration av verksamheten åtgått 3,1 åa och för projektuppgifter ca 3,0 åa, sammanlagt 6,1 åa. Därav är två medarbetare långtidsstationerade i Lesotho. Omsättningen under budgetåret var ca 5,0 milj. kr. och överskottet ca 400 000 kr.

Någon samlad utvärdering av tjänsteexportverksamheten vid de två myndigheterna har inte utförts. Verksamheten har emellertid löpan- de omprövats och det står klart att båda verksamheterna stödjer verksamheten och ser fördelar av personalpolitisk karaktär liksom möjligen på sikt även ekonomisk karaktär med att fortsätta verksamheten med tjänsteexport.

I direktiven till organisationskommittén anges att kommittén ska överväga om den nya myndigheten ska bedriva verksamhet med tjänsteexport eller inte.

En rad motiv kan anföras mot att verksamhet med tjänsteexport ska bedrivas vid ett nytt plan- och bostadsverk. Som exempel kan nämnas:

- Myndigheten torde sakna tillräcklig kompetens bland personalen för att bedriva teknisk rådgivning m.m. i främmande kulturer
- Myndigheten är inte lämpad för konsultverksamhet i allmänhet och i andra länder i synnerhet. Konsultrollen är främmande för en statlig myndighet
- Myndigheten ska inte konkurrera med enskilda företag om uppgifter utomlands som de utför bättre
- Myndigheten arbetar med öppna eller dolda subventioner av tjänsteexportverksamheten som inte är sunda ur företagsekonomisk synpunkt.

Andra motiv kan anföras för att verksamhet med tjänsteexport ska bedrivas vid ett nytt plan- och bostadsverk. Som exempel kan nämnas:

- Myndigheten har hos sig en betydande professionell kompetens och därtill erfarenheter av samhällsbyggande i bred mening som bör kunna erbjudas länder i olika utvecklingsstadier
- Myndigheten får med denna verksamhet intressanta utblickar i andra kulturer och synsätt, tillfälle till professionell dialog med kollegor samt möjlighet till stimulerande och annorlunda arbetsuppgifter för medarbetarna
- Myndigheten kan i många fall agera vägröjare och dörröppnare och därtill avtalsslutande part på ett sätt som företag inte alltid kan genom sin ställning som statlig myndighet och regeringsorgan.

Till motiven för en fortsatt verksamhet med tjänsteexport bör fogas att de stora givarorganisationerna i världen, främst Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna i Afrika och Asien, alla börjat utvidga utvecklingsstödet även till tätorternas utbyggnad och sanering. Denna betydande omställning sker långsamt men tydligt och präglar nu också synsättet på biståndets inriktning i SIDA. Efterfrågan på svenskt kunnande inom samhällsbyggandets område för insatser i utvecklingsländerna kan därför komma att öka väsentligt. En ny myndighet inom plan- och bostadsväsendets område bör här kunna spela en central roll som sektoransvarig i samspel med biståndsorganen.

Förslag till verksamhetsinriktning

Ett nytt plan- och bostadsverk bör få en stark ställning inom sektorerna bostadsförsörjning samt plan- och byggnadsväsendet i Sverige. Det samlade kunnandet såväl som erfarenheter som organisationen har borde med fördel kunna erbjudas till många andra länder. Ett nytt plan- och bostadsverk bör bedriva tjänsteexport i uppdragsform och med målsättningen att ha full kostnadstäckning. Verksamheten bör i ett inledningsskede baseras på de erfarenheter som hittills vunnits och den inriktning som de två myndigheterna var för sig givit sin tjänsteexport.

Verksamheten kan förslagsvis tills vidare bedrivas efter tre linjer vilka successivt får utvärderas. Den första linjen kan avse uppdrag i länder som får svenskt bistånd, dvs. de s.k. programländerna. Behovet av kunnande inom sektorerna planering, byggande och bostadsförsörjning är i många av dessa länder betydande. Inte sällan finns välutbildad personal i dessa länder men deras erfarenheter behöver kompletteras och deras arbetsresurser ofta förstärkas avsevärt.

Den andra linjen kan avse uppdrag i sådana utvecklingsländer där verksamhet inom planerings-, byggnads- eller bostadssektorerna prioriteras så högt att landet är berett att finansiera insatser

med biståndsmedel eller lån från andra finansiärer än Sverige, t.ex. Arabfonderna, Världsbanken eller de regionala utvecklingsbankerna. Detta gäller ofta länder som är under stark ekonomisk och industriell utveckling, t.ex. i Latinamerika eller arabvärlden. Den tredje linjen kan avse uppdrag i länder som betalas uppdragsgivaren direkt, dvs. industriländer i Europa, vissa i Sydostasien samt vissa NIC-länder (Newly Industrialised Countries) i Arabvärlden. Målsättningen bör i samliga tre linjer vara att skapa s.k. "Government to Government Cooperation" samt att vid behov samverka med enskilda företag i Sverige eller utomlands. En annan målsättning bör vara att sträva efter långsiktigt, institutionellt samarbete med de uppdragsgivare/länder som blir aktuella.

Den resursbas som ska utnyttjas bör i första hand vara den egna myndighetens personal, i andra hand personal i länsstyrelser och länsbostadsnämnder och i tredje hand personal i kommuner eller konsultföretag i branschen. Samarbete med myndigheter med anknytning till verksamhetsområdet bör eftersträvas liksom nära samarbete med bostadsdepartementet.

Ekonomiskt bör målsättningen redan från början vara att verksamheten till fullo ska bära sina kostnader. Eventuellt överskott bör till en början användas för utbildnings- och utvecklingsinsatser inom den egna organisationen i syfte att bredda och fördjupa kunskandet och intresset för tjänsteexport. På några års sikt bör målsättningen vara att verksamheten ska ge ett överskott för att kunna bygga upp en viss reserv. Verksamheten bör bedrivas inom myndighetens ram, dvs. inte i bolagsform.

Organisatoriskt bör verksamheten bedrivas i en separat organisation för tjänsteexport. Verksamheten bör utgöra en separat budgetenhet i den nya myndighetens ekonomiadministrativa redovisning. Verksamheten bör bemannas med personal som lånas in på kort eller längre tid från myndighetens sakenheter. En minsta möjliga fast personalgrupp bör ansvara för den löpande ackvisitionen och projektadministrationen. Enheten bör bemannas så att de båda nuvarande verkens kompetens tillvaratas. Därutöver bör personal

inlånas mot ersättning för längre eller kortare tid från verkets övriga enheter, från länsförvaltningar, kommuner, organisationer, andra statliga verk eller enskilda företag alltefter tillgång på uppdrag.

4.12 Ledning och administrativ service

Förslag

Den administrativa service som behövs vid det nya plan- och bostadsverket föreslås koncentreras till en huvudenhet för administration. De frågor om låneförvaltning som handläggs inom bostadsstyrelsens administrativa byrå föreslås brytas ut ur administrationen och placeras i en separat enhet för låneadministration i det nya verket. Den juridiska kompetensen föreslås bli fördelad på sakenheterna men med en koncentration till en av dem. Ett verkssekretariat och en enhet för tjänsteexport föreslås underställas verkschefen.

Bakgrund

Praktiskt taget all offentlig verksamhet behöver en väl fungerande administrativ service. Sådan administrativ service lämnas inom bostadsstyrelsen från administrativa byrån, från personalkontoret, från informationsenheten och verkssekretariatet. Inom planverket lämnas sådan service från administrativa byrån och från verkssekretariatet.

Det är uppenbart att den sammanläggning av de två verken som förestår och den reduktion av den samlade personalen som väntas ske bör kunna leda till reduktion av resurserna för administrativ service i förhållande till de nuvarande sammanlagda resurserna.

I syfte att få underlag för beskrivning av verksamhetens innehåll och dimensionering av erforderliga resurser har vi lämnat uppdrag åt konsultföretaget Sinova att studera frågan och lämna ett förslag. Sinova har därför under andra kvartalet 1987 genomfört en studie av de administrativa servicefunktionerna vid planverket och bostadsstyrelsen. Arbetet har bl.a. bestått i intervjuer med ca 25 personer i de två verken. Sinova har i augusti 1987 lämnat ett förslag till utformning och dimensionering av administration, service och stabsfunktioner vid det nya plan- och bostadsverket. Med stöd av detta material har vi utarbetat följande förslag till utformning av den administrativa servicen vid det nya verket.

Allmänna utgångspunkter

Den administrativa service som behövs vid det nya plan- och bostadsverket ska ha som utgångspunkt att ge service till fyra huvudenheter, tills vidare två övriga enheter samt verksamhet med två stabsenheter, totalt i storleksordningen 300 personer. Tills vidare får det nya verket ansvar även för viss ekonomi- och personaladministration åt länsbostadsnämnderna, totalt 450 personer.

Det resonemang som i det följande förs om verksamhetens inriktning och resursdimensionering bör ses som en utgångspunkt för den mera fördjupade analys av verksamhetsinnehåll och uppgiftsfördelning som måste föras inför inrättandet av det nya verket. Ansvar för detta arbete måste därför - i likhet med motsvarande diskussioner för övriga arbetsenheter - läggas på verksamheten för det nya plan- och bostadsverket.

Det kan vidare kostateras att de båda verken bostadsstyrelsen och planverket är samlokaliserade i kvarteret Lysbomben på Kungsholmen i Stockholm. Ända sedan inflyttningen 1982 har vissa basfunktioner knutna till lokalerna samordnats och utnyttjats såväl av dessa båda myndigheter som av övriga hyresgäster i kvarteret liksom i grannskapet, bl.a. statshälsan, haverikommissionen, riksarkivet och byggforskningsrådet.

En utgångspunkt för utformningen av den administrativa servicen vid den nya myndigheten är att den rent administrativa servicen ska samlas i en huvudenhet. Det innebär bl.a. att de uppgifter kring låneförvaltningen som handläggs inom bostadsstyrelsens administrativa byrå ska lyftas ut och bilda en särskild enhet för låneförvaltning. Vidare är en utgångspunkt att stabsorganen ska vara få och resursmässigt små, detta i syfte att minska risken för oklar ansvarsfördelning mellan stabs- och linjefunktioner i verket.

En annan utgångspunkt har vidare varit att informationsfrågorna ska anses utgöra en del av den administrativa servicen men med tydlig koppling till verkets ledning. Vidare har utgångspunkten varit att den juridiska kompetensen vid det nya verket ska fördelas på sakenheterna och att en koncentration av juridisk kompetens inkl. samordningsansvar för utgivningen av myndighetens författningssamling ska placeras vid den enhet som främst kommer att handlägga byggfrågor.

Slutligen har en utgångspunkt varit att sakenheterna själva i huvudsak svarar för sin egen verksamhetsplanering och internbudget men att detta arbete samordnas av den administrativa enheten. Såväl detta arbete som övrigt administrativt arbete vid det nya verket bör kunna effektiviseras betydligt genom utarbetande av bättre ekonomisystem och utnyttjande av tillgängliga administrativa datasystem.

Förslag till verksamhetens inriktning, organisation och personalresurser

Det nya plan- och bostadsverket kommer att hantera frågor som i hög grad berör människors levnadsvillkor. Dess samarbetspartners kommer att återfinnas såväl inom den offentliga sektorn som i den enskilda och bland organisationer av skilda slag. Frågan om samspellet mellan statsmakterna och centrala verk liksom om ledningen av de centrala verken har nyligen behandlats av verksledningskommittén, SOU 1985:40, och i regeringens proposition, prop.

1986/87:99, om ledningen av den statliga förvaltningen. Därvid framhålls bl.a. att myndigheter med utåtriktad verksamhet lämpligen bör förses med en **lekmannastyrelse** i syfte att tillföra myndigheten sakkunskap och medborgerligt omdöme. Vi föreslår därför att det nya verket ska ledas av en styrelse med företrädare för de sakområden som verket har att bevaka. Styrelsen bör i första hand följa verkets arbete och besluta om den långsiktiga inriktningen av verkets arbete. Styrelsen bör bestå av 7-9 ledamöter och utses av regeringen.

Ansaret för ledningen av plan- och bostadsverket bör åvila en **generaldirektör**. Generaldirektören beslutar i de ärenden som inte styrelsen behandlar. Verkschefen kan i sin tur delegera beslutsrätt. Till generaldirektören knyts en **direktion** som består av avdelningscheferna samt chefen för verkssekretariatet. Direktionens uppgift är att utgöra rådgivande grupp till verkschefen som normalt fattar sina beslut i närvaro av direktionen. Direktionen behandlar frågor av betydelse för verket som helhet, policyfrågor och frågor som berör fler än en huvudenhet. Direktionen ansvarar för verksamhetsplanering och ekonomisk planering.

Till verkschefen knyts en stabsenhet, **verkssekretariatet**. Dess uppgift är att utgöra sekretariat till verkets styrelse och direktion samt att bereda frågor som ska behandlas av verkschefen eller direktionen och samordna vissa för verket gemensamma uppgifter. Verkssekretariatets uppgifter är bl.a.:

- att utarbeta underlag till beslut på direkt uppdrag av direktionen
- att förbereda direktionens sammanträden samt svara för sekretärfunktionen i direktionen
- att vara fördragande för generaldirektören och direktionen i frågor som ankommer på verkssekretariatet och i frågor som uppdras av direktionen

- att samordna vissa utvecklingsprojekt där flera sakenheter är involverade
- att samordna de internationella kontakter som är av myndighetsövergripande karaktär. I övrigt svarar sakenheterna själva för de internationella kontakterna inom resp. sakområde.
- att samordna organisationens arbete med den långsiktiga planeringen, dvs. på 2-5 års sikt.

Sakenheterna bör utföra det konkreta arbetet med att utarbета planeringsunderlag inom sina resp. ansvarsområden och lämna underlag till verkssekreteriatet. Ansvaret för att leda och att ange ramar och direktiv till långsiktsplaneringen faller på verksledningen. Verkssekreteriatets roll blir att utarbета underlag till verksledningen samt att samordna och sammanställa planeringsunderlagen till en långsiktig plan för organisationen som sedan beslutas av verksledning och styrelse.

Alla andra administrativa serviceverksamheter till det nya plan- och bostadsverket förs samman i en administrativ huvudenhet (administrativ avdelning). Den administrativa huvudenheten föreslås preliminärt indelad i fyra enheter, en för ekonomi och planering, en för kontorsservice, en för personaladministration och personalutveckling och en för informationsfrågor. Ledningen för den administrativa huvudenheten föreslås utövas av en avdelningschef. Anledningen till att chefen bör rekryteras på denna nivå är främst behovet av att kunna rekrytera en kompetent och erfaren person till den viktiga och strategiska tjänsten.

Kraven på att utveckla och förnya ekonomistyrningen på den nya myndigheter har bedömts som centrala och viktiga. Kraven på personalutvecklande insatser blir också mycket viktiga.

Cheferna för ekonominheten och personalenheten bör därför rekryteras med krav på erfarenhet inom resp. område. Särskilt inom

ekonomiområdet bör vederbörande besitta erfarenhet av utvecklingsarbete. Dessa två tjänster bör placeras på byråchefsnivå.

Enheten för ekonomi och planering får den viktiga uppgiften i det nya verket att ansvara för att utveckla och använda ett integrerat ekonomistyrsystem som anpassas till de krav som ställs av den nya organisationens uppgifter och struktur. Ett sådant ekonomistyrsystem saknas i dag i de båda myndigheterna. Behoven att förbättra och förstärka i detta avseende har med utgångspunkt från intervjuerna bedömts centralt.

Enheten skall ansvara för

- att hålla samman och under verksledningen leda arbetet med verksamhetsplanering. I dag finns planeringsdokument på båda myndigheterna men ingen egentlig planeringsprocess
- att utarbeta internbudgeten
- redovisning och förbättra denna utifrån de möjligheter som system S erbjuder
- att utveckla en kontoplan med både kostnadsslags-, kostnadsställe- och kostnadsbärrarredovisning anpassad till en betydande projektverksamhet
- att införa och använda tidredovisning (finns som sidorutin till system S)
- att utveckla en ekonomisk rapportering via rapportuttag från det centrala redovisningssystemet (samt från eventuella egna system)
- att genomföra den uppföljning och utvärdering av verksamheten som krävs för verksamhetsplanering och andra strategiska beslut i t.ex. långsiktplaneringen

- bokslut och årsredovisning för verket och länsbostadsnämnderna
- att under verksledningen hålla samman arbetet med anslagsframställan. Systemet med treåriga anslagsramar och ökad betoning av resultatanalys i AF kommer att innebära nya arbetsuppgifter för ekonomienheten
- att verksamhetsplanen följs upp i verksamhetsberättelse och intern resultatanalys.

Samtliga uppgifter kan och behöver förbättras i förhållande till dagens situation. För att bygga upp ett integrerat och sammanhållet planerings- och ekonomisystem krävs resurser. Ny kompetens kan därför också behöva utvecklas.

Den ekonomi- och planeringsenhet som beskrivs behöver inte vara en stor enhet uttryckt i årsarbetskrafter. Vi har med stöd av Sinovas rapport bedömt att sex årsarbetskrafter är tillräckligt (inkl. uppgifter för länsbostadsnämnderna). Dessutom förutsätts ett helt annat utnyttjande av befintliga administrativa ADB-system, särskilt system S.

Resurser föreslås vidare avsättas för organisationsutveckling (OU) och administrativ rationalisering (AR) på den nya myndigheten. Behovet av detta har påtalats i flera sammanhang. Två årsarbetskrafter samt resurser för konsultinsatser beräknas för detta. Vi har övervägt en lämplig placering. Flera alternativ finns. Vi har dock funnit att en placering på ekonomienheten med anledning av utvecklingsarbetet där kan vara den bästa omgivningen. Dessa två åa ingår därför på enheten utöver resurserna för ekonomistyrning. Enhetens totala resursbehov blir därmed 7-8 åa.

Enheten för kontorsservice är ansvarig för all kontorsservice för den nya myndigheten samt de gemensamma funktioner i form av lokalvård och telefonväxel som bostadsstyrelsen ansvarar för i dag. Det innebär följande arbetsuppgifter:

- lokalvård
- telefonväxel
- utrustning och upphandling
- personalrestaurang
- reception
- registratur och diarium
- arkivfunktion
- distribution
- lokalfrågor
- förråd
- blankettförråd och blankettdistribution
- vaktmästeri.

Serviceenheten bör få i uppdrag att undersöka tryckerifunktionen med avseende på vad olika alternativ till egen produktion kan innebära i form av resurser, kvalitet och kostnader. Vi bedömer att det totala personalbehovet för kontorsservicen är 13-15 åa. För gemensamma funktioner som telefonväxel och lokalvård erfordras 20,5 åa.

Enheten för personalfrågor, dvs. personalutveckling och personaladministration, får en strategisk roll i den nya myndigheten. En ny organisation med delvis nya arbetsuppgifter kräver kompetensutveckling. Den nya myndigheten förväntas också bli mer av kunskapsorganisation vilket innebär en ständig kompetensförändring och utveckling av personalen. Enhetens främsta ansvar blir således att analysera och ansvara för den nya myndighetens personalutveckling med bl.a. följande instrument:

- personalplanering (vilket innebär både rekrytering och utveckling av egen personal)
- intern utbildning
- planeringssamtal.

I detta skall enheten samverka med den personalansvariga på sakenheten och med individen. Den nya organisationen och inriktningen

kräver att t.ex. projektarbete och projektledarrollen utvecklas hos personalen.

Det vardagliga personalansvaret har enhetscheferna på sakenheter-na. Personalenhetens ansvar blir att stödja och driva på i samverkan med denne, t.ex. att ansvara för att planeringssamtal med den anställda genomförs av den personalansvariga enhetschefen.

De personaladministrativa uppgifterna avser främst

- löneinrapportering
- löneadministration
- personalstatistik
- personalredovisning
- rekrytering (tillsammans med chefen för sakenheten)
- övriga personalfrågor.

I en dimensioneringsdiskussion bör man dimensionera enheten på lång sikt men tillskjuta en viss extra resurs för de uppgifter som kommer att följa av sammanläggningen av de båda myndigheterna. Sådana insatser kan t.ex. genomföras som projekt med extra insatser från andra delar av organisationen eller med extern kompetens. Vi bedömer att det långsiktiga resursbehovet för enheten för personalfrågor är 7-9 åa. Tills vidare har enheten också personalansvar för länsbostadsnämnderna. Skulle dessa eventuellt inordnas i länsstyrelserna kan enheten minskas med tre årsarbetskrafter.

Enheten för informationsfrågor är ansvarig för myndighetens interna och externa information i följande avseenden:

- information/kommunikation utåt till myndigheter och intressenter samt allmänheten
- information via massmedia
- information/kommunikation inåt i organisationen
- extern utbildning mot regional och lokal nivå
- bibliotek
- tryckeri.

Beträffande informationsfrågornas hantering vid det nya verket återstår vissa frågor att ta ställning till innan dess slutliga organisation och resursbehov kan bestämmas. Dessa frågor får avgöras av den nya verksledningen. Som exempel på sådana frågor kan nämnas hur informationsenheten löpande ska följa verksledningens arbete, hur kontakterna med massmedia ska organiseras, om det nya verket ska ha egen förlagsverksamhet, hur samarbetet med sakenheter ska utformas, hur biblioteksfrågorna löses, hur extern utbildning ska genomföras och hur intern personalinformation ska organiseras. Vi bedömer preliminärt, med stöd av Sinovas analys, att resursbehovet för informationsenheten är 8-13 åa. Den närmare preciseringen av resursbehovet blir avhängigt av att ovanstående frågor kan lösas.

5 HUVUDSAKLIG INRIKTNING OCH ORGANISATION AV VERKSAMHETEN VID DET NYA VERKET

Förslag

Det nya plan- och bostadsverket organiseras i fyra sakenheter som avser bostadsmarknadsfrågor, planfrågor, stadsmiljöfrågor och byggfrågor. En huvudenhet bildas dessutom för administrativa frågor. Låneförvaltning och typgodkännande ingår tills vidare som särskilda enheter i verket. Till generaldirektörens förfogande finns ett verkssekretariat. Tjänsteexporten underställs generaldirektören direkt.

Delegationen för samlingslokaler fortsätter sin verksamhet oförändrad. Rådet för stål- och betongnormer består. Övriga råd som i dag är knutna till planverket och bostadsstyrelsen ombildas så att ett eller flera råd knyts till sakenheter-na.

Vi bedömer att de resurser som erfordras för myndighetens verksamhet motsvarar 280-320 årsarbetskrafter. Verket bör vara lokaliserat i Stockholm.

5.1 Organisationsförslag

Det nya plan- och bostadsverket bör ledas av en **styrelse** med verkets **generaldirektör** som ordförande. Vi föreslår att verket organiseras i fyra huvudenheter för de sakfrågor som ligger inom verkets ansvarsområde samt en huvudenhet för administrativa frå-

gor. Låneförvaltning och typgodkännande ingår tills vidare som särskilda enheter i verket. Till generaldirektörens förfogande finns ett stabsorgan - ett **verkssekretariat**. Verket bör bedriva tjänsteexport. Tjänsteexporten underställs generaldirektören direkt.

Sakenheterna utgörs av en **bostadsmarknadsavdelning** för överblick av bostads- och byggmarknad bl.a. vad avser de bostadspolitiska medlens fördelningspolitiska effekter; en **planavdelning** för utveckling av kommunernas översiktliga planering och den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen samt för tillsyn av naturresurslagens tillämpning; en **stadsmiljöavdelning** för att stödja kommunerna i utvecklingen av den byggda miljön, främst genom att vidareutveckla de instrument för detaljplanering och stöd till miljöförbättring samt bostadssociala åtgärder, som verket har ansvar för; en **byggavdelning** för att utarbeta bygg- och lånebestämmelser. Inom byggavdelningen handläggs verkets författningssamling. Avdelningarna handlägger förutom det utvecklingsarbete som är verksamhetens huvudinriktning även remisser och överklaganden inom sitt område. Till varje sakenhet knyts ett eller flera råd med ledamöter från den omvärld som berörs av enhetens arbete.

Avdelningen för administrativa frågor utgör en serviceenhet för ekonomisk uppföljning, personalfrågor, kontorsservice och information. Avdelningen ansvarar också för gemensamma funktioner som lokalvård, telefonväxel och personalrestaurang inom kv. Lysbomben med flera statliga lokaler i omgivningen.

I organisationen ingår även en enhet för **typgodkännande** samt i enlighet med direktiven en enhet för **låneförvaltning**. Vi utgår från att dessa verksamheters utformning på sikt kommer att bli föremål för ytterligare överväganden innan organisationen slutligt kan fastläggas.

Enligt riksdagens beslut med anledning av prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen ankommer det på verket själv

att avgöra avdelningarnas organisation. Enligt vår bedömning bör indelning i underenheter så långt möjligt undvikas. Avdelningarna med mer än ett 40-tal tjänster bör dock ges en fast indelning i underenheter. I övrigt bör personalen inom enheterna kunna ingå i mer eller mindre permanenta arbetsgrupper beroende på hur arbetsuppgifterna växlar. Arbetsgrupperna bör ledas av projektledare. Delegation av beslutsbefogenheter kan ske såväl till projektledare som enskilda tjänstemän. Det är en fördel om ansvar kan delegeras så långt ner i organisationen som möjligt.

Det är inte nödvändigt med likartad indelning av avdelningarna. För utvecklingsuppgifter kan tillämpas en mer flexibel organisation under det att avdelningar med mer bundna arbetsuppgifter kan ges en fast enhetsindelning.

Under budgetåret 1986/87 har de båda nuvarande myndigheterna haft tillgång till 357 åa. De resurser som erfordras för det nya verket motsvarar enligt vår bedömning 280-320 årsarbetskrafter. Vi har i vårt förslag uppskattat personalbehovet för varje avdelning. Det ankommer emellertid på verket att göra en mer exakt fördelning mellan olika avdelningar. Vi har inte behandlat möjligheterna till rationalisering och resursminskning inom låneförvaltningen. Typgodkännandeverksamheten ingår med oförändrade resurser, liksom de gemensamma funktioner som är knutna till nuvarande lokaler i kv. Lysbomben m.m.

Vårt förslag utgår från att i enlighet med direktiven länsbostadsnämnderna utgör regionala organ åt plan- och bostadsverket. Enligt vår uppfattning måste den integration som nu genomförs på det centrala planet mellan bostadsstyrelsen och planverket följas av en samordning regionalt. Arbetsgruppen för samordnad länsförvaltning har emellertid ännu inte redovisat sitt förslag. Utformningen av den framtida regionala organisationen påverkar organisationen av den centrala myndigheten endast i ringa mån.

Delegationen för samlingslokaler förutsätts fortsätta sin verksamhet utan förändringar. Handläggningen av delegationens

frågor sker inom stadsmiljöavdelningen. Rådet för stål- och betongnormer föreslås bestå och kopplas till byggavdelningen. Tekniska rådet, planrådet, värderingsrådet och bostadssociala rådet föreslås ombildade och kopplade till sakavdelningarna, så att varje avdelning får tillgång till ett eller flera råd. Råden bör bestå av ledamöter från organisationer och intressenter inom avdelningens sakområde. I råden bör ingå såväl förtroendevalda som tjänstemän och forskare. Rådens sammansättning bör beslutas av regeringen på förslag av verket. Rådens ordförande är resp. avdelningschef.

Statens va-nämnd hör administrativt till planverket. Vi föreslår att va-nämnden avskiljs från den nya myndigheten.

Se vidare tablå över organisationen.

Vi anser att det nya verket bör heta plan- och bostadsverket eller plan- och bostadsstyrelsen. Vi finner det naturligt att orden plan och bostad ingår i namnet för att ge en klar bild av vad verket sysslar med. Det finns motiv för att låta även ledet bygg- ingå i namnet. Vi anser dock att namnet då blir för långt. För beteckning "-styrelsen" talar möjligheten att särskilja den centrala myndigheten - jfr. bostadsverket/bostadsstyrelsen. Mot detta talar att alla nya myndigheter på senare tid givits beteckningen verk utan att rymma en regional organisation - jfr. räddningsverket, energiverket.

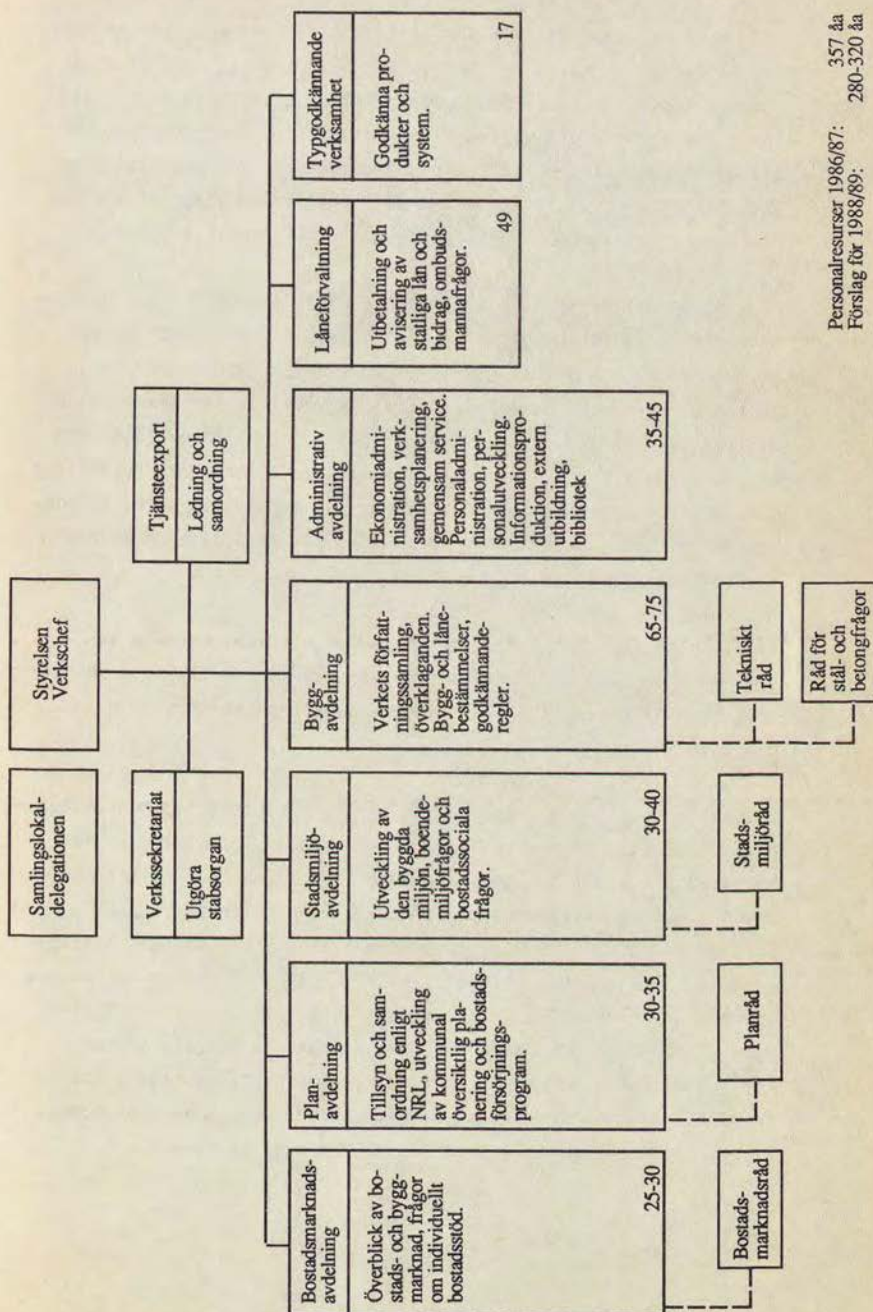
5.2

Verksamhetens inriktning

Bostadsmarknadsavdelningen

De grundläggande målen för bostadspolitiken ligger fast. Det innebär bl.a. att bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar medan statens uppgift i första hand är att ge finansiellt stöd och se till att kommunerna i övrigt har ändamålsenliga instrument till förfogande för att kunna bedriva en social bostadspolitik. Bety-

Organisation av plan- och bostadsverket



dande samhälleliga resurser används för bostadsförsörjningen i vid mening och det är därför angeläget att dessa resurser används på ett effektivt sätt. Det nya verket blir central myndighet på det bostadspolitiska området. Det ankommer på det nya verket att följa och förutse utvecklingen inom bostads- och byggnadssektorn, att utvärdera tillgängliga styrinstrument samt att uppmärksamma statsmakterna och berörda parter på förhållanden eller utveckling som kan behöva föranleda ändrade regler eller andra åtgärder.

För att utföra dessa arbetsuppgifter skapas en avdelning (huvudenhet) för bostadsmarknadsfrågor. Avdelningens huvuduppgifter är att undersöka och belysa utvecklingen av bostadsbyggande och bostadsmarknad och med ledning därav ge underlag för bedömningar på riksnivå och regional nivå av framtida bostadsefterfrågan och byggnadsbehov. Dessa uppgifter omfattar kartläggning av hushållens boendeförhållanden bl.a. med avseende på utrymmesstandard, boendekostnader samt lägenheternas fördelning på upplåtelseformer och ägandeförhållanden.

Avdelningen ska också svara för insamling och bearbetning av statistik om lån- och bidragsgivningen, frågor om rambegränsningar samt beräkningar av anslags- och medelsbehovet för lån- och bidragsgivningen.

Utvecklingen på byggmarknaden ska kontinuerligt följas och analyseras när det gäller sysselsättningsläge och produktivitet. Mot bakgrund härav och av utvecklingen på den allmänna kreditmarknaden när det gäller tillgången på och villkoren för krediter skall behovet av olika former av bostadspolitiskt stöd bedömas. Bostadstödet fördelningspolitiska effekter skall fortlöpande följas och utvärderas i förhållande till de bostadspolitiska målen och till andra förändringar i omvärlden som påverkar hushållens levnads- och boendeförhållanden. Det gäller t.ex. inkomstutveckling och fördelning, beskattningsregler, barnbidrag, pensioner samt kommunala bostadstillägg till pensionärer och handikappade.

Inom bostadsmarknadsavdelningen administreras också de behovsprövade hushållsinriktade stödformerna som bostadsbidrag och förvärvslån till flerbarnsfamiljer. Denna uppgift omfattar föreskriftsgivning, administrativa rutiner, information, tillsyn av verksamheten vid länsbostadsnämnder och kommuner samt handläggning av överklaganden.

Bostadsmarknadsavdelningen vänder sig främst till regering, riksdag, kreditmarknaden, länsorgan och kommuner samt opinionsbildande organ med information om bostads- och byggmarknaden.

De **formella grunderna** för verksamheten inom bostadsmarknadsavdelningen är bl.a. bostadsbidragsförordningarna och de övriga lån- och bidragsförordningarna vad avser kreditvillkor, kommunal förmedlingsrätt, allmännyttan m.m. Mera indirekt utgör bostadsanvisningslagen, hyres- och bostadsrättslagarna grund för verksamheten liksom reglerna för fastighetsbeskattningen och beskattning i övrigt.

Till bostadsmarknadsavdelningen förs nuvarande arbetsuppgifter från statistik- och utredningssektionerna vid boendebyrån och bidragssektionen vid rättsbyrån samt del byggnadsekonombyrån, alla inom bostadsstyrelsen.

De arbetsresurser som används för dessa arbetsuppgifter vid bostadsstyrelsen motsvarar ca 30 årsarbetskrafter. En förstärkning av den ekonomiska kompetensen erfordras vad gäller samhälls- och bostadsfrågor liksom i kreditmarknadsfrågor. De nuvarande projektbundna resurserna för kostnadskontroll kan utgå. Bostadsmarknadsavdelningen bör ha tillgång till en arbetsresurs motsvarande 25-30 åa.

Avdelningen leds av en avdelningschef. Avdelningens organisation och arbetssätt bestäms av verksledningen. Det kan enligt vår bedömning vara lämpligt att det inom avdelningen finns en mindre enhet för juridiska frågor, som ansvarar för bostadsbidragen, förvärvslånen och övriga juridiska frågor. I övrigt är det möjligt

att tillämpa en organisation med mer eller mindre permanenta arbetsgrupper inom avdelningen.

Planavdelningen

Frågor om planering och byggande har av naturliga skäl en starkt lokal karaktär. I takt med att kommunerna blivit alltmera självständiga och resursstarka förändras såväl länsstyrelsernas som de centrala verkens roll. Överblick och erfarenhetsåterföring blir i ökad grad basen för statens medverkan i planeringen. Bara i vissa angivna avseenden, som rör hushållning med naturresurser, riksstressen, samordning av mellankommunala frågor samt frågor om hälsa och säkerhet, behåller staten en möjlighet att ingripa i plan- och byggfrågor.

Naturresurslagen motverkar sektorisering och splittring i beslutsprocessen och ger stöd för bättre samordning i de statliga och kommunala myndigheternas arbete med hushållningsfrågor. NRL:s regler blir en gemensam grund för myndigheternas prövning av konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändning. Fysiska planer enligt PBL och planeringsunderlag som tas fram i samband med planeringen blir instrument för kunskapsförsörjning och underlag för tillämpningen av NRL:s hushållningsbestämmelser i enskilda ärenden.

Den översiktliga fysiska planeringen behöver samordnas med kommunens övriga planering för t.ex. bostadsförsörjning, utbildning, barntillsyn liksom med kommunala ambitioner som rör t.ex. energihushållning eller sysselsättning. Planeringen bör också visa hur kommunen avser att fullfölja statliga ambitioner om t.ex. vägar, ledningar eller förändringar inom jord- och skogsbruket. Mot denna bakgrund blir utvecklingen av översiktplanen enligt PBL en angelägen uppgift.

Det nya verket blir central myndighet för frågor om fysisk planering. Det ankommer på verket att ha uppsikt över och utveckla metoder för fysisk planering, att ge ut allmänna råd och goda

exempel samt att utveckla en enhetlig syn på plansystemets funktion. I arbetet ingår att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen och naturresurslagen. I uppsikten ingår att ha en överblick över aktuella utvecklingstendenser samt att verka för en enhetlig lagtillämpning.

För att utföra dessa arbetsuppgifter skapas en avdelning (huvudenthet) för planfrågor. Avdelningens huvuduppgifter ska vara att med stöd av den nya lagstiftningen inom detta område ge statliga myndigheter, länsorgan, kommunala planeringsorgan och andra intressenter de råd som erfordras för att tillgängliga styrmedel ska kunna utnyttjas på bästa sätt. Avdelningen skall således ge kommunerna råd beträffande översiktlig planering och den planering för bostadsförsörjningen, som kommunerna skall bedriva enligt lagen om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande. Avdelningen ska vidare ansvara för uppsikten över de riksintressen som enligt den nya lagstiftningen ska preciseras av berörda sektormyndigheter. En viktig uppgift blir att ge de råd för planering och hushållning med mark och vatten som föranleds av den beslutade kärnkraftsavvecklingen. Utveckling av planeringsmetoder och spridande av goda exempel är viktiga uppgifter för avdelningen. En huvuduppgift som även kräver nya arbetsformer är att följa utvecklingen av markanvändning och hushållning med naturresurser samt av styrmedlens effekter.

Planavdelningen vänder sig främst till statliga myndigheter, länsstyrelser och kommunernas kommunstyrelser med sin rådgivning och information.

De formella grunderna för verksamheten inom området översiktlig kommunal planering liksom hushållning med naturresurser är den nya plan- och bygglagen (PBL) och lagen om hushållning med naturresurser (NRL). Verket ska med stöd av översiktsplaneinstitutet i PBL ge råd om hur de allmänna intressena kan redovisas liksom hur översiktsplanens intentioner kan säkerställas i planläggning och tillståndsgivning. Med stöd av förordningen om redovisning av den

kommunala bostadsförsörjningsplaneringen ges allmänna råd om bostadsförsörjningsplaneringens form och innehåll samt koppling till annan översiktlig kommunal planering. Med stöd av NRL har verket den allmänna uppsikten över hushållningen med naturresurser.

Till planavdelningen förs nuvarande arbetsuppgifter från regionbyrån, del av kommunbyrån och del av den planjuridiska enheten vid planverket samt från del av kommensektionen vid bostadsstyrelsen.

De arbetsresurser som detta motsvarar vid de båda nuvarande myndigheterna är ca 35 årsarbetskrafter. Samordningseffekten är liten. De nya lagarna innebär att kraven på den centrala myndigheten blir explicit uttryckta, men behöver inte leda till resursutbyggnad. Planavdelningen bör ha tillgång till 30-35 åa.

Avdelningen leds av en avdelningschef. I övrigt är det möjligt att tillämpa en organisation med mer eller mindre permanenta arbetsgrupper inom avdelningen.

Det behov av en enhet med stark ställning och integritet för det praktiska samordnings- och tillsynsansvaret enligt NRL, som betonas i utredningen För en bättre miljö, SOU 1987:32, anser vi blir tillfredsställt genom planavdelningen.

Stadsmiljöavdelningen

Den gemensamma miljön har stor betydelse för människornas välbefinnande. Det gäller såväl omkring den egna bostaden som arbetsmiljön, fritidsmiljön och den offentliga miljön i tätorterna. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen har medfört att behovet av åtgärder alltmer förskjutits från den enskilda bostaden till omgivningen. Det har ökat behovet av att ge råd till kommunerna om utformning av miljön liksom om samordning av tillgängliga resurser och om tillvaratagande av sociala, miljömässiga och kulturhistoriska intressen. Att utveckla service och tillgänglighet i den

befintliga stadsmiljön så att bostadsområdena kan ge en god miljö för alla människor har regering och riksdag utpekat som den kanske största bostadspolitiska utmaningen sedan den allmänna bostadsbristen byggdes bort. Staten avsätter betydande resurser för stöd till kommunala och andra byggherrar då det gäller produktion av ny bebyggelse liksom för förbättring av redan befintlig bebyggelse och utbyggnad av kommersiell och samhällelig service i bostadsområdena.

Det nya verket blir central myndighet för frågor om utvecklingen av en rikare miljö i våra tätorter. Uppmärksamheten måste också riktas mot hur bebyggelsen används och de verksamheter som bedrivs där. Det ankommer på det nya verket att utöva tillsyn över dessa frågor, att utveckla metoder för planering, produktion och förnyelse av goda stadsmiljöer. Verket måste ta i beaktande behovet av vård, omsorg, boende, arbetsliv, service och gemensamma aktiviteter. Särskild uppmärksamhet bör ägnas hushållsgrupper med speciella behov, som gamla och unga, långtidssjuka och handikappade, flyktingar och invandrare. Verket måste i nära samarbete med kommuner, landsting, byggherrar, förvaltare, boendegrupper och andra intressenter ta initiativ till och utveckla former för tillskapande av goda miljöer främst i samband med planering av tätorternas förnyelse. Frågan om formerna för medborgarnas deltagande i planering och förvaltning blir därvid en viktig uppgift.

För att utnyttja redan gjorda investeringar i gator, ledningar och serviceanläggningar av skilda slag sker bebyggelsen ofta som tillskott i den redan byggda miljön. Verket har ett ansvar för att planering och byggande inriktas på att ta vara på det befintliga byggnadsbeståndet liksom att det upprustas och byggs om i takt med förändrade krav och förutsättningar. De nya lagarna har utformats så att de är anpassade för att styra sådana önskvärda förändringar och på att bevara kulturhistoriskt och miljömässigt värdefull bebyggelse.

Verket bör också följa utvecklingen av den byggda miljön vad gäller t.ex. markutnyttjande, servicegrad, framkomlighet och olika

störningsfaktorer som t.ex. buller och luftföroreningar. Gestaltningen och upplevelsen av miljön bör särskilt uppmärksammas.

För att utföra dessa arbetsuppgifter skapas en avdelning (huvudenthet) för stadsmiljöfrågor. Avdelningens huvuduppgifter ska vara att med stöd av lagstiftningen inom detta område utge de allmänna råd som kan erfordras för att stimulera och underlätta planläggning, produktion och förnyelse av goda stadsmiljöer. Avdelningen skall även behandla frågor om ekonomi och genomförande av planer. Brukarnas deltagande i planeringen bör uppmärksammas. Redovisning av goda exempel utgör här ett särskilt viktigt instrument.

Det bör vidare ankomma på avdelningen att med stöd av gällande förordningar utarbeta underlag till föreskrifter för lån- och bidragsgivning för de stödformer som statsmakterna ställer till förfogande för utveckling av stadsmiljön. Uppföljning av styrmedlens effekter samt att lämna förslag om förändringar i regelsystemet är en naturlig uppgift för stadsmiljöavdelningen. Frågor om tillgänglighetsplanering och förnyelseåtgärder samt om stöd till allmänna samlingslokaler handläggs inom avdelningen.

Stadsmiljöavdelningen vänder sig främst till kommunala facknämnder, landsting och olika intresseorganisationer med sin information.

De formella grunderna för verksamheten inom området stadsmiljöfrågor utgörs när det gäller utformning och samordning av PBL, särskilt de där angivna planinstitutens områdesbestämmelser och detaljplan. När det gäller lån och bidrag är utgångspunkten bl.a. de bestämmelser som gäller beträffande bostadslån till lokaler för boendeservice, statsbidrag till förnyelseåtgärder, tillgänglighetsfrämjande åtgärder, konstnärlig utsmyckning och gestaltning samt stöd till allmänna samlingslokaler.

Till stadsmiljöavdelningen förs nuvarande arbetsuppgifter från delar av kommunbyrån, del av planjuridiska enheten samt hela

stadsbyrån vid planverket, vidare delar av kommunsektionen, bostadssociala sektionen, kvalitetssektionen, nybyggnadssektionen, ombyggnadssektionen, marksektionen samt rättsbyrån vid bostadsstyrelsen.

De arbetsresurser vid de båda nuvarande myndigheterna som däri-genom skulle sammanföras motsvarar ca 40 årsarbetskrafter. Samman-förandet ger utrymme för vissa samordningsvinster. Framför allt torde kunskapsutbytet i enskilda projekt göra det möjligt att höja ambitionsnivån. Dimensioneringen av avdelningens resurser är i hög grad en fråga om ambitionsnivå. Vi bedömer att det finns utrymme för den i våra direktiv efterfrågade förstärkningen av insatser för en rikare närmiljö om avdelningen får tillgång till oförändrat 40 åa. Avdelningen bör inte tillskapas med mindre resurser än 30 åa. Det skulle innebära att arbetsinsatserna inom detta fält blir mindre än vad bostadsstyrelsen och planverket nu kan åstadkomma.

Byggavdelningen

Samhällets utveckling har bland annat inneburit en långtgående urbanisering, såväl i Sverige som i de flesta andra länder. Bebyg-gelsen har koncentrerats och byggnadsobjekten har ofta utformats i större enheter, till vilka fogats ett omfattande försörjnings-system. Mark som tidigare inte bebyggt på grund av besvärliga markförhållanden har tagits i anspråk för bebyggelse.

Den stora utbyggnaden av bostäder och annan bebyggelse har kunnat genomföras tack vare ett industrialiserat byggande. Det har också utvecklats nya material och produkter samt produktionsmetoder. Till bilden hör dock att innovationerna inte alltid lett till de tekniska kvaliteter som förutsatts. En del brister, som orsakat miljö- och hälsoproblem samt byggsador m.m., har kunnat avhjälpas endast genom omfattande reparationer och ombyggnader. I efterhand kan konstateras, att bristerna inneburit en onödigt kapitalförstö-ring, som drabbat både enskilda och samhället. Med en bättre insikt i byggandet och med bättre kunskaper och erfarenhetsåterfö-

ring från förvaltningskedet liksom en kvalitetsstyrning av detta hade en icke oväsentlig del av bristerna kunnat undvikas.

De senaste årens allmänna standardhöjning har också inneburit höjda anspråk på utformningen av bostäder och annan bebyggelse. Väsentliga inslag i standardhöjningen som direkt berör byggandet är en bättre energihushållning och ökad tillgänglighet, vilka skall ses som led i den långsiktiga målsättningen statsmakterna fastslagit för energipolitiken resp. den sociala välfärden.

För hela landet gemensamma regler för dimensionering och utförande av bärande konstruktioner har möjliggjort ett högre materialutnyttjande med upprätthållande av kravet på säkerhet och lett till en enhetlig bedömning av för säkerheten väsentliga frågor hos de lokala byggmyndigheterna. En förenklad byggplatskontroll har möjliggjorts genom inrättandet av särskilda kontrollorgan för fabrikstillverkade komponenter m.m.

Den samhällseliga styrningen av grundläggande kvaliteter har dock inte minskats genom utvecklingen inom byggområdet. Successivt har regelsystemet byggts ut så att det i dag blivit relativt omfattande och detaljinriktat. På motsvarande sätt har samhällets ekonomiska styrmedel när det gäller lån och bidrag kommit att bli ett komplicerat regelverk. För bostäder och boendemiljöer gäller att regler för ekonomiskt stöd till byggande utformas så att de främjar bostadssociala ambitioner i fråga om bostadsstandard och bostadskvalitet.

Det finns nu skäl att närmare samordna och inrikta regelsystemen (tekniskt och finansiellt) på de funktioner och ekonomiska förhållanden, som är av särskild betydelse för att samhället skall kunna förverkliga den beslutade socialt inriktade bostadspolitiken och garantera säkerheten och andra grundläggande egenskaper och kvaliteter i all bebyggelse. Det ankommer på kommunerna att bevaka att byggande kommer till stånd i önskad omfattning och på lämplig plats. På staten ankommer att genom lagstiftning och ekonomiskt

stöd se till att byggandet sker på ett ur allmän synpunkt lämpligt sätt och att vissa grundläggande egenskaper garanteras.

Det nya verket blir central myndighet på byggandets område. Det ankommer på det nya verket att med stöd av gällande lagstiftning ge ut de författningar som erfordras för att garantera de av statsmakterna beslutade minimikraven på kvalitet och egenskaper hos byggnaderna. Vidare ankommer det på verket att på olika sätt främja goda bostäder. Verket skall ge ut författningar om vad som särskilt gäller som villkor för bostadslån och räntebidrag t.ex. hur låneunderlag och pantvärde skall beräknas.

Det är därför angeläget att myndigheten har en god och löpande återföring av erfarenheter från byggnaders bruks- och förvaltningsskede, såväl vad avser de tekniska som sociala egenskaperna. Byggnadsteknik och bostadsvanor undergår förändringar - det är därför viktigt att myndigheten har förmåga att avläsa dessa förändringar och återföra erfarenheter därav till sitt författningsarbete. För den nya myndigheten innebär detta att kompetensen måste höjas vad beträffar allmänkunskap om byggproduktionens villkor samt om bostädernas bruk och förvaltning, särskilt avseende systematisk återföring av tekniska och sociala erfarenheter.

För att utföra ovan angivna arbetsuppgifter skapas en avdelning (huvudenhet) för byggfrågor. Avdelningens huvuduppgifter skall vara att samordna och utveckla de krav på byggnader som ställs i bygglagstiftningen och låneförfattningar och att bevaka kostnadsutvecklingen samt främja kvalitetsutvecklingen inom byggområdet. Avdelningen skall vidare följa förändringarna inom byggtekniken och bostadsvanorna och återföra dessa erfarenheter till författningsarbetet med regler för ny- och ombyggnad. Uppföljning av bygg- och bostadslånebestämmelsers effekter samt lämna förslag om förändringar är en väsentlig uppgift. De skärpta krav på energihushållning, som föranleds av den beslutade kränkaftsavvecklingen, skall bearbetas inom avdelningen. Avdelningens rådgivningsverksamhet bör inriktas på att värdera nya metoder och lösningar och att aktivt förmedla sina erfarenheter från detta arbete.

Avdelningen skall handlägga ärenden om tillämpningen av PBL och bygg- och låneförfattningarna, bl.a. överklaganden, som ankommer på den centrala myndigheten samt ge information och annan service till företrädesvis andra myndigheter, branschorganisationer och övriga intressenter på byggområdet.

Avdelningen skall samarbeta med forskningen, byggbranschen, kommuner, byggherrar, folkrörelser och intresseorganisationer m.fl. i syfte att utveckla metoder och material för ett bättre och mera rationellt byggande, såväl vid nybyggnad som vid förändring av befintlig bebyggelse, samt medverka i det pågående internationella arbetet med harmonisering av byggreglerna inom Norden och övriga Europa.

Byggavdelningen vänder sig främst till kommunala byggnadsnämnder och fastighetskontor, byggherrar, bostadsförvaltare, byggentreprenörer, olika intresseorganisationer och andra som deltar i byggprocessen och förvaltningen av bostäder och andra byggnader.

De formella grunderna för verksamheten inom byggavdelningen utgörs vad gäller materiella regler m.m. av PBL med tillhörande förordning. Vad gäller ny- och ombyggnad av bostäder utgör gällande låne- och bidragsförordningar den formella grunden. Myndighetens åligganden har fastslagits i resp. förordning.

Till byggavdelningen förs nuvarande arbetsuppgifter från byggnadsavdelningen samt rättssektionen vid planverket samt från stora delar av byggnadsekonombyrån och rättsbyrån vid bostadsstyrelsen.

De arbetsresurser som används för här berörda arbetsuppgifter vid de båda nuvarande myndigheterna motsvarar ca 90 årsarbetskrafter. Genom sammanläggningen uppstår betydande samordningsvinster. Det gäller bl.a. vid sammanförandet av rättssektionen och del av normsekretariatet på planverket med författningssektionen och besvärsektionen på bostadsstyrelsen liksom vid sammanförandet av de enheter som arbetar med utformning av bostäder. Vi utgår vid

vår resursbedömning också från att regelsystemet kommer att förenklas på det sätt som angivits i våra direktiv. Enligt vår bedömning bör byggavdelningen ha tillgång till en arbetsresurs motsvarande 65-75 åa.

Avdelningen leds av en avdelningschef. Den blir så stor att den lämpligen bör indelas i underenheter. En enhet bör ansvara för den formella utformningen av föreskrifter för byggande och motsvarande låne- och bidragsregler samt överklaganden i dessa frågor. På enheten bör ankomma att samordna hela verkets författningsverksamhet. Enheten bör också kunna svara för samordningen mellan reglerna och den blankett- och datatekniska hanteringen av låne- och bidragsverksamheten. Det kan vara lämpligt att enhetens chef har ett samordningsansvar för samtliga rättsfrågor utom arbetsrättsliga inom verket.

En möjlig indelning i underenheter kan vidare vara en enhet för frågor om nyproduktion av byggnader och en enhet för frågor om förvaltning och förnyelse av byggnader.

Administrativa avdelningen

Till stöd för sakenheterna, stabsenheterna och generaldirektören skapas en avdelning för intern administration av det nya verket. Avdelningens huvuduppgifter ska vara att ge den service som erfordras i frågor om personalförsörjning och personalutveckling, ekonomiadministrativa frågor, kontorsservice samt frågor om intern och extern information m.m. Erfarenheten visar att en väl fungerande administrativ service är en viktig förutsättning för sakenheternas arbete. Med stöd av en studie utförd av konsultföretaget Sinova har vi i avsnitt 4.12 ovan närmare preciserat uppgifter och resursbehov för avdelningens arbete.

De formella grunderna för verksamheten inom den administrativa avdelningen är främst det nya verkets instruktion och arbetsordning, vidare allmänna verksstadgan, ekonomiadministrativa bestäm-

melser för statlig verksamhet samt lagstiftning, föreskrifter och avtal inom det arbetsrättsliga området.

Till administrativa avdelningen förs nuvarande arbetsuppgifter vid större delen av administrativa byrån vid planverket samt personalkontoret, informationsenheten och delar av administrativa byrån vid bostadsstyrelsen. De resurser som nu används för dessa uppgifter motsvarar ca 65 årsarbetskrafter. Vårt förslag innebär att verket bör ha tillgång till 35-45 åa. Härtill kommer ca 20 åa som för närvarande används för lokalvård m.m. Spännvidden i bedömningen beror främst på hur stor del av informationsproduktionen som skall ske i verket.

Styrelse, direktion och stabsfunktioner

Den svenska förvaltningen har av tradition en bred folklig förankring. Flertalet statliga centrala myndigheter har därför styrelser med ledamöter hämtade från såväl politiska och fackliga intressen som sakkunniga och partsintressen inom respektive område. Det nya plan- och bostadsverket kommer att handlägga frågor som på ett direkt sätt berör medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Det är därför lämpligt att det nya verket leds av en **styrelse**. Styrelsen utses av regeringen och bör bestå av 7-9 ledamöter. Ledamöterna bör så långt möjligt representera sakkunskap inom de ämnesområden som det nya verket ska behandla. Styrelsens uppgift bör främst vara att löpande följa verkets arbete och att besluta om den långsiktiga inriktningen av verkets arbete.

Ansvaret för ledningen av plan- och bostadsverket bör åvila en **generaldirektör**. Generaldirektören beslutar i de ärenden som inte styrelsen eller samlingslokaldelegationen behandlar. Till generaldirektören knyts en **direktion** som består av avdelningscheferna samt chefen för verkssekretariatet. Direktionen skall ha en rådgivande funktion och behandla frågor av betydelse för verket som helhet, policyfrågor och frågor som berör fler än en huvudenhet. Direktionen ansvarar för verksamhetsplanering och ekonomisk planering.

Till generaldirektörens förfogande inrättas ett **verkssekretariat** som också får till uppgift att vara sekretariat till verkets styrelse och direktion. Verkssekretariatet bereder vidare frågor som ska behandlas av verkschefen eller direktionen och samordnar vissa för verket gemensamma uppgifter. För verkssekretariatet erfordras 4-5 åa.

Under generaldirektören inrättas även en ledningsenhet för samordning av verkets **tjänsteexport**. Personalresurser till denna verksamhet får hämtas såväl inom verkets enheter som från statlig, kommunal eller enskild verksamhet i landet i övrigt. De knyts till ledningsenheten för begränsad tid och avgränsade uppdrag beroende på tillgången på uppdrag eller andra resurser.

Låneförvaltning

I enlighet med statsmakternas direktiv till organisationskommittén har utgångspunkten beträffande frågor om låneförvaltning varit att denna verksamhet tills vidare ska hållas samman i en ny enhet i det nya verket. En särskild enhet för frågor om **låneförvaltning** skapas i det nya verket. Dess arbetsuppgifter är i huvudsak att svara för utbetalning av lån och bidrag samt avisering av ränta och amorteringar på utestående lån dels för statens räkning och dels på uppdrag av SBAB. I dessa uppgifter ingår att svara för drift och utveckling av ADB-systemet för låneförvaltning. Därutöver skall enheten svara för redovisning, avstämningar och bokslut av låne- och bidragsanslagen gentemot staten och SBAB. Viktiga uppgifter är också att lämna bankjuridiskt stöd till länsbostadsnämnderna, svara för tillsyns- och kreditriskfrågor samt överklaganden i förvaltningsskedet.

De **formella grunderna** för enhetens verksamhet återfinns i låne- och bidragsförordningarna, det nya verkets instruktion, bokföringsförordningen, avtal med Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag m.m.

Till enheten för låneförvaltning förs delar av administrativa byrå och ombudsmannasektionen vid bostadsstyrelsen. I våra överväganden har vi räknat med att enheten för låneförvaltningen tills vidare har oförändrade resurser i förhållande till vad bostadsstyrelsen för närvarande har tillgång till. De motsvarar 49 årsarbetskrafter.

Typgodkännande

Vi har i anslutning till de överväganden om typgodkännandeverksamhetens framtid, som vi redovisat i avsnitt 4.8, föreslagit att denna bör överföras till ett nytt organ som ägs gemensamt av staten och näringslivet. En sådan förändring kommer emellertid inte att kunna vara genomförd den 1 juli 1988. Typgodkännandeverksamheten måste därför tills vidare fortsätta inom det nya verket.

Godkännandebyrån vid planverket bör överföras med oförändrade arbetsuppgifter och resurser. Den bör utgöra en särskild enhet. Godkännandebyråns resurser motsvarar 17 årsarbetskrafter.

5.3

Genomförandefrågor

I våra direktiv har angivits att sammanläggningen av bostadsstyrelsen och statens planverk till ett nytt verk enligt riksdagens beslut skall ske den 1 juli 1988. Genomförande av organisationen måste alltså ske på kort tid. Även om kommitténs uppdrag enligt direktiven inte innefattar åtgärder i själva genomförandefasen, vill vi utifrån bl.a. de erfarenheter som vunnits i arbetet även beröra några frågor i den delen.

Den mycket korta genomförandetiden innebär såväl för- som nackdelar. Det är en fördel att de störningar i verksamheten som alltid uppkommer vid en omorganisation blir kortvariga. Eftersom sammanläggningen skall förenas med en minskning av organisationen är det också en fördel att osäkerhetstillståndet blir kortvarigt.

Den korta omställningstiden ställer emellertid också stora krav på genomförandeorganisationen. Genomförandet styrs i stor utsträckning av det trygghetsavtal (TRA-S) som träffats mellan parterna inom den statliga sektorn. För att skapa förutsättningar för ett tidsmässigt och även i övrigt väl samordnat agerande från arbetsgivarsidan i trygghetsfrågorna och för att anpassa detta till vårt arbete, så har vi tagit initiativ till överläggningar dels med statens arbetsgivarverk och statens arbetsmarknadsnämnd, dels med de bägge myndigheterna. Det har därvid bl.a. framkommit att riskförklaring bör ske och att omställningsgrupper enligt TRA-S bör inrättas av verken i omedelbar anslutning till att vi lämnar detta betänkande.

Självklart är det angeläget att snabbt komma igång med aktiva insatser för omställningsåtgärder enligt TRA-S och annat förberedelsearbete för en smidig övergång till den nya organisationen. Sinova har föreslagit att interimistiska personal- och ekonomifunktioner anordnas för att förbereda organisationer av det nya verket och delta i omställningsarbetet. Vi bedömer det högst angeläget att de bägge myndigheterna får ekonomiska förutsättningar för att avdela särskilda resurser för uppgifter som knyts till omställningsgrupperna och för andra viktiga förberedelseåtgärder.

Vi har i anslutning till frågan om genomförandet också övervägt det nya verkets lokalisering. Vi har därvid konstaterat att det skulle medföra en allvarlig störning i verksamheten om de svårigheter som omorganisationen i sig innebär med dess icke obetydliga personalminskning skulle utökas med de problem som följer av en omlokalisering. Omorganisationen underlättas genom att de bägge myndigheterna redan finns i samma lokaler. Enligt vår bedömning saknas förutsättningar att genomföra omorganisationen till den 1 juli 1988 om den skall förenas med en lokalisering utanför Stockholmsområdet. Väsentligt är också att de krav på utvecklade kontakter med statsmakterna som har ställts på det nya verket talar för en lokalisering till Stockholm. Mot denna bakgrund bedömer vi det nödvändigt att verket även framgent lokaliseras till Stockholm.

RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE

Reservation av ledamöterna Magnus Elison, Lennart Holm och Oskar Lindkvist (s)

Angående typgodkännandeverksamheten

1. Förslaget att skilja planverkets typgodkännandeverksamhet från det nya verket har inte någon grund i kritik av eller påvisade brister i den nuvarande hanteringen. Tvärtom synes denna fungera väl och inströmningen av ärenden är jämn, mellan 600 och 700 ansökningar per år. Något akut behov av förändring föreligger inte.
2. Verksamheten är självfinansierande och täcker sina kostnader inom planverket för löner, lokaler, administration, förbrukningsmaterial m.m. - den betalas således redan helt av näringslivet. Att skilja den från det nya verket innebär alltså inte någon minskad belastning på statsbudgeten. Ett föreslaget "delägarskap" i ett nytt organ måste tvärtom innebära nya kostnadsåtaganden.
3. I förslaget anförs "fördelen att prövningen inte kommer att utföras av samma organisation som utfärdar de regler som skall ligga till grund för prövningen". Denna fördel motiveras av att "de som utarbetat en bestämmelse kan känna sig låsta till tidigare ställningstagande". Detta motiv synes oss väga lätt mot de praktiska fördelar som en godkännandeverksamhet inom myndigheten har.

Ett typgodkännande innebär att myndigheten övertygat sig om att produkten/metoden uppfyller de krav som samhället ställt enligt byggnadslagstiftningen.

Granskningen av normenligheten kan ofta göras med direkt utgångspunkt från föreskrifterna exempelvis av provningsanstalten enligt mätmetoder som anges i SBN. I många fall fordras emellertid kompletteringar av SBN-texterna med mer detaljerade regler för typgodkännandegranskningen och med villkor för bevisens giltighet m.m. Dessa regler utformas av planverket i samråd med provningsanstalten och berörda branscher. De föreläggs planverkets tekniska råd, ofta efter remittering, och fastställs slutligen av verkschefen. Det är viktigt att sådana regler snabbt kan upprättas för nya och expanderande produktområden, såsom fallet t.ex. varit för produkter för energihushållning.

I ytterligare fall med tekniskt avancerade produkter som bygger på hittills okänd eller oprövad teknik och för vilka de befintliga föreskrifterna ger otillräckliga provningsgrunder måste granskningen göras så att de resulterande tekniska egenskaperna motsvarar de avsedda föreskrivna funktionskraven. Detta löses f.n. inom planverket genom tekniska samråd mellan verkets normbyrå och godkännandebyrån. Arbetssättet fungerar smidigt och ger dem som arbetar med produktutveckling inom näringslivet ett gott stöd, ofta omvitnat. Det ger byggnadsnämnderna möjlighet att acceptera nya produkter och metoder som de själva saknar möjlighet att granska. I vissa fall har planverket meddelat kortfristiga godkännanden med skyldighet för sökanden att redovisa erfarenheter av den första användningen av produkten som villkor för senare förlängning av giltighetstiden.

Från tillämpningen av de regler som meddelas för typgodkännandegranskningen återgår givetvis information som påverkar den successiva revideringen av föreskrifterna - verksamheten har givit planverket en snabb och direkt kontakt med utvecklingsarbetet i byggbranschen. Typgodkännandeverksamheten och dess regler blir därmed ett led i föreskriftsarbetet och dess verklighetsanspassning.

Det skulle med säkerhet bli besvärande för byggnadsverksamheten och för myndigheterna om typgodkännandeverksamheten skildes från byggnadsmyndigheten. Det skulle uppstå två normsystem - byggföreskrifter och typgodkännanderegler - som det fordrades stor omsorg och mycket arbete för att hålla samman mellan de båda myndigheterna (att utfärda godkännanderegler är tveklöst myndighetsutövning). Plan- och bostadsverkets befattning med denna samordning och detta utvecklingsarbete skulle komma att belasta dess organisation och kräva personal på anslagsmedel (i dag kan normenheternas insatser debiteras i typgodkännandeavgifter).

4. Typgodkännandet är ett medel att på ett enkelt och snabbt sätt konstatera att produkter och metoder i byggandet har de egenskaper som lagstiftningen vill trygga åt "tredje man" - brukarens krav på säkerhet, hälsa och kvalitet i bebyggelsen. Att denna kontroll skulle övertas eller till vissa delar styras av producenterna i material- och byggindustrin är en idé som knappast motiveras i betänkandet och som kan ha svårt att vinna allmänhetens förtroende. Typgodkännandets objektivitet måste bevaras. Det är denna objektivitet som även för näringslivet är betydelsefull som argument i marknadsföringen.

Ett inflytande från det etablerade näringslivet i godkännandeverksamheten ger heller ingen garanti för att importerade produkter eller nya och alternativa produkter eller metoder från företag som söker sig in på marknaden får en generös bedömning i syfte att tillgodose konsumenternas pris- och kvalitetsintressen.

Planverket har tillkallat en rådgivande grupp till typgodkännandearbetet. Det nya verket bör aktivera denna och där tillgodogöra sig tillverkarnas, byggarnas, förvaltarnas och konsumenternas erfarenheter och synpunkter.

5. Enligt förslaget bör ett nytt godkännandeorgan överta uppgiften att utfärda typgodkännanden om produktens överensstämmelse med nordiska byggregler, senare även med europeiska och internationella. Det är inte sannolikt att några sådana "övernationella" regler

kommer att finnas - i EG/EFTA-samarbetet förutsättes att internationella rekommendationer skall omsättas i dels nationella myndighetsföreskrifter, dels nationella standards. Så sker redan inom Norden. Något behov av "internationell godkännandeprövning" finns alltså inte och torde knappast komma att uppstå.

6. Som slutsats av denna genomgång av förslaget finner vi det olämpligt att nu inrätta ett nytt myndighetsorgan för typgodkännandeverksamheten. Det bör vara en självklar angelägenhet för det nya verket - och för regeringen - att aktualisera en sådan fråga om och när EG/EFTA-samarbetet om byggmarknadens harmonisering ställer krav på en från de ordinarie byggnadsmyndigheterna skild nationell kompetens i dessa frågor.

Reservation av ledamoten Birgitta Hambræus (c)

Jag föreslår

- att det nya verket förläggs utanför Stockholms-regionen
- att antalet anställda reduceras kraftigt och
- att de föreslagna plan- och stadsmiljöavdelningarna slås samman.

Brukarplanering bör bli regel och verkets språk befrias från abstrakt planeringsjargong.

Som framgår av betänkandet har frågor om planering och byggande en starkt lokal karaktär. Genom den nya plan- och bygglagen (PBL) har människorna i kommunerna nu självständigt ansvar för byggandet. Behovet av nybebyggelse är också mindre. Statens medverkan i planeringen inskränker sig till att bevaka vissa naturresursfrågor, riksintressen, samordning av mellankommunala frågor samt frågor om hälsa och säkerhet. Ansvaret härför vilar i första hand på länsstyrelserna.

Enligt min mening har inte organisationskommittén dragit tillräckligt långtgående slutsatser av denna nya situation. Arbetsbördan

på det nya verket bör bli avsevärt lättare än för bostadsstyrelsen och planverket, eftersom uppgifterna i stor utsträckning decentraliserats.

Kommunerna och andra berörda kommer att söka kontakt med verket när de är osäkra på hur de nya lagarna skall tolkas. En av de viktigaste uppgifterna för verket blir då att betona kommunernas rätt och skyldighet att besluta själva som de anser klokt, under politiskt ansvar. Verket bör också samla goda erfarenheter från olika delar av landet i en kunskapsbank.

Det är väsentligt att verket tillägnar sig ett språk som känns konkret och klart för vanligt folk. Det finns en planeringsjargong som i sin abstraktion är svårbegriplig för alla utomstående. Risken finns att tjänstemännen som sysslar med plan- och byggfrågor i kommunerna och regionala och statliga myndigheter isolerar sig med detta speciella fjärrsynta sätt att angripa frågorna, vilket förpassar de flesta förtroendevalda och mindre byggföretag i underläge och skapar förvirring snarare än klarhet. Bara stora, teoretiskt fullfjädrade byggföretag kan hävda sig och praktisk kunskap och lokal erfarenhet får svårt att göra sig gällande. Den professionalism som kommittén bejakar, i enlighet med Sinovas rapport, kan bli olycklig i detta sammanhang. Planeringen måste komma ned på marken.

Kommittén betonar översiktsplaneringens betydelse på ett sätt som jag anser inte finns täckning för i lagen, som den slutligen utformades av riksdagen, med ändring i regeringens proposition. Det finns ingen anledning att verket tar på sig uppgiften att styra metoder för översiktsplaneringen från centralt håll. Behoven och omständigheterna är så fundamentalt olika i olika delar av landet att det är naturligt och önskvärt att kommunerna utformar dessa på olika sätt efter de riktlinjer som finns i lagen.

Kommittén säger visserligen på s. 115 att översiktsplanerna inte är bindande, men på s. 116 anför man: "Översiktsplanen är vägledande för kommande planläggning och för beslut som gäller

utifrån kommande initiativ." (Min understrykning.) Man talar också om att samordna bostadsförsörjningsprogrammet och översiktsplaneringen.

Skrivningen genomsyras av ett visst synsätt på samhällsplanering, som länge varit förhärskande i planverket, nämligen den rationalistiska planeringssynen och de funktionalistiska stadsbyggnadsidealerna. Man tror sig kunna förutse framtiden och kunna styra de många fria aktörerna. Men det finns ingen möjlighet att samla kunskap om alla faktorer som avgör hur dessa vill och kommer att agera.

Enligt min åsikt passar ett annat synsätt bättre ihop med den nya plan- och bygglagen, nämligen att man utgår från platsen. Människorna i en kommun har unik kunskap om platsen där de bor och om sina egna möjligheter och önskemål. De drabbas personligen av att inte få fullfölja sina drömmar och de får själva ta konsekvenserna av resultatet av sitt handlande. De bör också själva få bestämma över hur de vill bygga och bo i samråd med kommunala förtroendevalda, som har att se till också andra kommunmedborgares intressen. Detta innebär att brukarplanering bör bli regel. Med detta synsätt anser jag att det räcker med en avdelning inom verket för plan- och stadsmiljöfrågor.

Det nya verket bör inte placeras i Stockholm eller Stockholmstrakten. Det är en fördel att verket är litet från början. Människornas efterfrågan på dess tjänster får avgöra om det så småningom behöver expandera. Antalet anställda bör alltså reduceras kraftigt, vilket kan underlättas av en omlokalisering. Med den överhettade arbetsmarknaden i huvudstaden blir det inga svårigheter för dem som inte vill flytta att finna nya arbeten. Det är också angeläget att plan- och bostadsverkets personal inte präglas av den speciella miljö som finns i huvudstaden men som är främmande för resten av landet.

Reservation av ledamoten Lennart Holm

Angående bostadslåne- och byggbestämmelser

Rubricerade frågor föreslås handläggas i en enhet med tillgång till en arbetsresurs motsvarande 65-75 åa. Nuvarande resurs motsvarar ca 90 åa. Jag har intet att erinra mot beskrivningen av enhetens arbetsuppgifter men är tveksam till en så kraftig personalreduktion som här föreslås. Betoningen av möjligheterna att från byggnaders bruks- och förvaltningsskede hämta erfarenheter att lägga till grund för byggföreskrifter och lånevillkor är positiv. Till de uppgifter som därmed aktualiseras måste också läggas en förstärkt uppsikt över de hälsovådor som förändringar i materialanvändning och byggnadsteknik kan innebära och ökad uppmärksamhet på säkerhets- och hälsorisker för grupper med särskild känslighet för miljöbetingelser, t.ex. rörelsehandikappade och allergiker. Frågor om bostadsanpassningsbidrag handläggs därför lämpligen här.

Sammantaget ställer dessa uppgifter krav på större resurser än de föreslagna varför ramtalen bör höjas med 10 åa, alltså till 75-85 åa.

Särskilt yttrande av ledamoten Magnus Elison

Angående de bostadspolitiska uppgifternas fördelning

Utångspunkten för en sammanläggning av två myndigheter med delvis likartade arbetsuppgifter måste, som kommittén anfört, vara att så långt som möjligt föra samman i nya sakenheter uppgifter som rör samma sakområden. Självklart innebär detta att arbetsuppgifter, som sedan länge inom en myndighet är sammanhållna inom en enhet, kommer att fördelas på olika nya enheter.

Kommitténs förslag till indelning av det nya verket i sakenheter och deras arbetsuppgifter innebär för bostadsstyrelsen en större

förändring i detta avseende än för planverket. Inte bara byråers utan även sektioners arbetsuppgifter kommer att fördelas på olika enheter. Detta innebär en uppenbar risk för försvagning av bostadspolitikens ställning. Detta har också påtalats av olika intressenter vid kommitténs hearings.

För att ge tyngd åt det nya verkets bostadspolitiska roll föreslår kommittén att de övergripande bostadspolitiska frågorna förs samman inom en särskild enhet i det nya verket - bostadsmarknadsavdelningen.

Risken med uppsplittringen av de bostadspolitiska arbetsuppgifterna på fyra sakenheter och - tills vidare - en låneförvaltningsenhet kvarstår dock. Den fördelning av uppgifterna på de olika enheterna som kommittén nu skisserar måste därför kunna löpande omprövas. Vidare måste ett samarbete över gränserna mellan de olika enheterna på alla sätt underlättas och främjas. Denna preliminära arbetsfördelning mellan sakenheterna och samarbetet dem emellan bör också komma till uttryck genom en större flexibilitet i de föreslagna rådens ämnesområden och anknytning till de olika sakenheterna.

Angående resursbehovet

Kommittén har för de olika enheterna i det nya verket redovisat en bedömning av de erforderliga resurserna, uttryckta i antal årsarbetskrafter. De allmänt angivna motiven för det mindre resursbehovet i förhållande till de sammanlagda resurserna i bostadsstyrelsen och planverket är de vinster som uppnås på grund av samordningen av likartade arbetsuppgifter inom de två befintliga verken.

För kommittén har sålunda inte redovisats någon mera utförlig motivering för maximi- och minimiantalet årsarbetare för de fyra sakenheterna. För den administrativa avdelningen, där samordnings-

vinsterna är helt självklara, har dock en sådan redovisning lämnats i form av en utredning från Sinoa.

Såväl i kommitténs direktiv, som vid kommitténs hearings och av kommittén själv har angivits behovet av ökade insatser inom olika områden. Detta behov torde vara omöjligt att tillgodose genom samordningsvinster samtidigt som resurserna skärs ned. Vissa nuvarande arbetsuppgifter inom de båda verken måste sålunda slopas och för andra måste resurserna begränsas. Någon redovisning lämnas dock inte för den i kommitténs direktiv angivna förutsättningslösa omprövningen av nuvarande arbetsuppgifter.

De totala resurser som kommittén anger för det nya plan- och bostadsverket måste därför mera uppfattas som ett godtagande av vad som sägs i direktiven att "organisationen måste minskas inte oväsentligt i förhållande till i dag" än som en realistisk bedömning av de resurser som behövs för de arbetsuppgifter som förutsatts åvila det nya verket.

Kommitténs förslag beträffande byggavdelningen innebär en uppenbar underdimensionering. Vissa samordningsvinster kan givetvis erhållas. Däremot torde det vara för tidigt att utgå från att den avsedda samordningen av bygg- och lånebestämmelserna och förenkling av regelsystemet kan ge så avsevärt stora vinster att resurserna kan reduceras från 90 till 65-75 årsarbetare.

I den andra etappen av kommitténs arbete, som bl.a. skall omfatta frågor om budgetregleringen inför budgetåret 1988/89, måste sålunda behovet av resurser för de olika arbetsuppgifterna utförligare behandlas. Sålunda bör inte nu anges någon total personalresurs för det nya plan- och bostadsverket, som kan komma att binda de fortsatta övervägandena.

Särskilt yttrande av ledmoten Lennart Holm

I organisationskommitténs uppdrag ingår inte att studera lokalfrågan för det nya plan- och bostadsverket. Jag vill emellertid med detta särskilda yttrande uppmärksamma de möjligheter till ytterligare samordning och effektivitetsökning som kan uppnås inom lokalerna i kvarteret Lysbomen vid Västerbroplan i Stockholm.

När bostadsstyrelsen och planverket år 1982 lokaliserades till kvarteret Lysbomen uppfattades det som en önskvärd och medveten åtgärd. Båda myndigheterna hade fört en nomadiserande tillvaro i förhyrda lokaler i Stockholm. Förläggningen till Lysbomen uppfattades också som ett första och naturligt steg till den samordning som organisationskommittén nu haft att studera. De båda myndigheterna tog från början praktiskt taget hela utrymmet i kvarteret i anspråk - utrymme gavs dock för haverikommissionen och en enhet inom statshälsan. Genom de successiva personalreduktioner som blivit följden av den årliga neddragningen av verkens driftsbudget har en viss rumsreserv uppstått. Den ytterligare personalminskning som sker om organisationskommitténs förslag följes bör kunna ge en rumsreserv i storleksordningen 70-90 arbetsplatser.

I kommitténs betänkande återkommer ofta påpekandet om behovet av en nära kontakt mellan den nya myndighetens olika avdelningar och forskningen, särskilt den som sker inom ramen för byggforskningsrådets finansiering. Det skulle därför vara lämpligt att låta statens råd för byggnadsforskning, BFR, bli den enhet inom statsförvaltningen som fick ta de ledigblivna lokalerna i Lysbomen i anspråk.

Kvarteret Lysbomen innehåller sådana lokaler som byggforskningsrådet har stor nytta av i sin verksamhet, dvs. samlingslokaler av olika storlek för föreläsningar, seminarier, konferenser m.m. BFR använder för övrigt redan tämligen regelbundet sammanträdeslokalen i Duvslaget. Möjligheterna att få lunch och kaffe inom huset gör det bekvämt att ordna heldagsöverläggningar. Bostadsstyrelse och planverk har båda bibliotek som redan samordnats så att de har

gemensam läsesal och ett gemensamt katalogsystem samt har samordnad accession. En ytterligare samordning med byggforskningsrådets bibliotek skulle ge en väl täckande biblioteks- och informations-service inom plan-, bostads- och byggområdet. Alla tre biblioteken är anslutna genom terminal till institutet för byggdokumentation (Byggdok). Planverk och bostadsstyrelse har vidare på ett väl samordnat sätt byggt ut sin grafiska kapacitet för olika typer av publikationer. Med ytterligare förstärkningar kan byggforskningsrådets behov bli väl tillgodosedda och ett distributionssystem, som i stor utsträckning har samma adressater hos de nuvarande tre myndigheterna, byggas upp i fortsatt nära samverkan med t.ex. Svensk Byggtjänst.

En samlokalisering av byggforskningsrådet med det nya plan- och bostadsverket skulle innebära att bebyggelsesektorns olika medarbetare ofta får anledning att besöka kvarteret Lysbomben för deltagande i rådgivande organ, referensgrupper, konferenser och seminarier. Det kunde därför te sig meningsfullt att ordna information och viss service till denna stora krets av besökande, t.ex. möjligheter att förvärva skrifter och annat material som utges av myndigheten och forskningsrådet - gärna även inrymmande motsvarande verksamhet från statens institut för byggnadsforskning. Detta skulle innebära att en viss del av det arbete som nu bedrivs av Inforum kunde bedrivas i lokalerna, också med inriktningen av att skapa affischer och annat utställningsmaterial som kan användas av lokala och regionala organ inom myndigheternas område.

En samlokalisering av BFR med den nya myndigheten ger alltså möjligheter till samordningsvinster och besparingar i lokalkostnader som bör kunna komma myndigheterna tillgodo.

Särskilt yttrande av de sakkunniga Maritha Lindberg och Michael Tay

Kommittén och omvärlden ställer stora krav på och anger en hög ambitionsnivå för det nya verket. Servicenivån skall höjas, många

av nuvarande arbetsuppgifter lyfts fram som angelägna och nya arbetsuppgifter tillkommer. Någon nedskärning av nuvarande arbetsuppgifter anges ej explicit. Sätts detta mot kommitténs förslag till personaldimensionering är resurserna inte förenliga med ambitionsnivån.

Personalresurserna för bostadsmarknads-, plan- och stadsmiljöavdelningarna bör därför enligt vår mening ligga lägst på den högre av de föreslagna nivåerna.

Vid resursbedömningen har kommittén förutsatt att kommande förenklingar av regelsystemen ger möjlighet till personalminskning. Vi tror inte att ett eventuellt förenklat regelsystem gör arbetet på den centrala nivån vare sig enklare eller volymmässigt mindre. Byggavdelningen bör därför ges en betydligt större personaldimensionering än den föreslagna. Inte heller anser vi att de samordningsvinster utredningen pekar på är så stora.

Både på kort och lång sikt kommer kompetens- och personalutvecklingsfrågorna att ställa mycket stora krav på en väl fungerande och tillräckligt dimensionerad personalfunktion. Erforderliga resurser måste också sättas av för ABD-utveckling inom verket, inte bara för låneförvaltningen utan också för övriga teknisk/-administrativa system, en fråga som kommittén inte berör i betänkandet. Av dessa skäl bör även den administrativa avdelningen ges större resurser än vad som är föreslaget.

Förslaget till organisationsplan anser vi som helhet vara bra, men ifrågasätter om inte byggnadsavdelningen av personalmässiga skäl är för stor och bör delas i två avdelningar. Dock bör som utredningen föreslagit bygg- och lånebestämmelser vara integrerade.

Utredningen föreslår att verket lokaliseras till Stockholm. Vi anser detta vara en riktig bedömning, då verket skall vara expert- och servicemyndighet till landets alla kommuner och berörda länsorgan.

Angående typgodkännande

Vi instämmer i den reservation som lämnats av ledamöterna Magnus Elison, Lennart Holm och Oskar Lindkvist i frågan.

Angående information

Informationsfrågorna får en allt större betydelse för de statliga verken och myndigheterna. Speciellt gäller detta det nya verket som har många målgrupper att tillgodose. Informationen får inte göras beroende av konsultinsatser utan skall genomföras av i huvudsak egen personal så att den bli konsekvent och uthållig.

Med hänsyn till den betydelse informationsfrågorna har i det framtida verkets arbete, anser vi att chefen för informationsenheten skall ha säte och stämma i verksledningen.

Angående Inforum

I direktiven för kommitténs arbete pekas på den värdefulla tillgång som Inforum är och vi ges i uppdrag att överväga hur verksamheten skall kunna utvecklas samt se över hur resurser för den skall kunna säkras.

Vi anser att kommittén på grund av den knappa tid som stått till förfogande inte utrett frågan om Inforumverksamheten tillräckligt. Vi föreslår därför att kommittén lämnar frågan vidare till civildepartementet, som just nu ser över den statliga informationsverksamheten. En utredning om Inforums framtid bör enligt oss också innehålla en utvärdering av den nuvarande försöksverksamheten.

BILAGOR

SLUTHEARING OM KOMMITTENS FÖRSLAG - ETAPP 1Tid och plats:

Tisdagen den 1 september 1987 kl. 13-16 i Rotundan, Rosenbad, Stockholm

Närvarande:

Lennart Sandgren, Organisationskommittén, ordförande
Hans Almgren, HSB:s riksförbund
Lennart Boström, För. Sveriges byggnadsinspektörer
Sven Dingertz, Industrins byggmaterialgrupp
Göran Ekblad, Sveriges fastighetsägareförbund
Lennart Eklund, Statskontoret
Laila Freivalds, Konsumentverket
Ingvar Fridell, Sveriges villaägareförbund
Sture Hollman, Riksbyggen
Leif Johannesson, Danderyds kommun
Benny Johansson, SACO/SR
Bo Johnsson, Landsorganisationen
Mats Josefsson, Riksbanken
Sune Jussil, SBAB
Rolf A Karlson, Svenska kommunförbundet
Jan Kielland, Byggtreprenörerna
Siv Kimbré, Socialstyrelsen
Christian Laine, Riksantikvarieämbetet
Torsten Landgren, SABO
Bo Levinsson, Länsstyrelsen i Kristianstads län
Daniel Nordström, Länsstyrelsen i Stockholms län
Jan-Erik Nyberg, Länsbostadsnämnden i Västernorrlands län
Rune Olsson, Byggforskningsrådet
Olof Pontusson, Statens pris- och kartellnämnd
Gunnar Rosenberg, Industrins byggmaterialgrupp
Mats Rönnberg, Stadshypotekskassan
Märt Saarm, Länsstyrelsen i Västerbottens län
Göran Steen, Riksrevisionsverket
Nils Einar Wahlgren, Arbetskyddsstyrelsen

Kerstin Wängnerud, Länsbostadsnämnden i Älvsborgs län
Petr Zupanc, SAR

Ulla Bogren, TCO-S, planverket
Leif Hedtjärn, bostadsstyrelsen
Peter Heimbürger, planverket
Claes Koffman, SACO/SR, planverket
Thomas Nordberg, SACO/SR, bostadsstyrelsen
Lars Skog, TCO-S/ST
Göran Söderlund, bostadsstyrelsen
Allan Wallin, planverket

Gösta Blücher, organisationskommittén
Magnus Elison, -"
Birgitta Hambraeus, -"
Reidunn Laurén, -"
Rolf Lindell, -"
Maritha Lindberg, -"
Michael Tay, -"
Olle Kullén, -"
Anders Sköld, -"
Kerstin Maunsbach, -"
Tomas Lindencrona, -"
Marika af Winklerfelt, -"
Lena Källberg, -"

Ordföranden, Lennart Sandgren

Ordföranden hälsade deltagarna i överläggningen välkomna och informerade om praktiska frågor i anslutning till överläggningen.

Tomas Lindencrona, organisationskommittén

Koncept till protokoll från dagens överläggning kommer att sändas ut till de inbjudna deltagarna måndagen den 7 september. Godkännande eller eventuella korrigeringar av konceptet bör vara sekretariatet tillhanda senast fredagen den 11 september. De deltagare som då inte hört av sig förutsätts ha godkänt protokollet.

Lennart Boström, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer

Föreningen har tidigare haft tillfälle att framföra synpunkter och finner med tillfredsställelse att många av dessa synpunkter beaktats i föreliggande förslag. Den satsning som i förslaget görs på stadsmiljöfrågorna i förhållande till bygg- och plansidan anser föreningen tveksam. Stadsmiljöavdelningen och planavdelningen borde slås samman. Av stor vikt är satsning på erfarenhetsåterföring från byggandet samt beständighetsfrågor. Men hur är det med kompetensfrågorna och kan det nya verket rekrytera någon ny personal? Det tekniska rådet bör rymma såväl teknik- som lånefrågor. Indelningen i nybyggnad och ombyggnad tveksam eftersom dessa båda aktiviteter har nära samband. Kommer det nya verket att få resurser att hämta kompetens externt?

Hur är det med tillsynsfrågorna? Har staten helt släppt intresset och ansvaret för dessa trots de mycket betydande statliga resurser som satsas på t.ex. bostadsbyggandet?

Sture Hollman, Riksbyggen

Det framlagda förslaget är ett bra förslag. En särskild ros för det lättlästa språket. Om det nya verket kommer att präglas av utredningens tankar om rådgivning och serviceanda så kommer en verklig förnyelse att ske. Beträffande de föreslagna råden bör behovet av att mötas utgöra utgångspunkten, inte ett föreskrivet antal möten. Ledamöterna i råden bör själva påverka mötestätheten. Den administrativa avdelningen förefaller vara överdimensionerad. Informationsfrågorna och den externa utbildningen är båda av policykaraktär och bör knytas till verksledningen.

Att den kommunala bostadsplaneringen bör inordnas i bostadsmarknadsavdelningen är i högsta grad en bostadsmarknadsfråga.

Avgränsningen mellan bostadsmarknadsavdelningen och stadsmiljöavdelningen är oklar. De bostadssociala frågorna bör hållas ihop i

en enda avdelning. Det behövs endast ett bostadssocialt råd. Inom stadsmiljöavdelningen kan de bostadssociala frågorna komma att skymmas av bevarandefrågor och annat. Samlingslokaldelegationen bör knytas till den sammanslagna bostadssociala avdelningen. Erfarenhetsåterföring är av stor betydelse som redan nämnts. Spridningen av finansieringsfrågorna är bra men samordning kan behövas.

Rolf A Karlson, Svenska kommunförbundet

Kommunförbundet är representerat i organisationskommittén och har därigenom haft möjligheter att föra fram synpunkter vilka i stor utsträckning kommit att beaktas i det nu utsända förslaget.

Förslagets huvudstruktur med de fyra avdelningarna är bra och väl motiverat. Det förefaller vara en robust struktur som kan fungera även under 1990-talet. Den är betydligt lättare att förstå för utomstående än dagens struktur på de två myndigheterna. Det är positivt att verksamheterna har integrerats långt, liksom att utvecklingsarbete, ärendehantering och den juridiska servicen förts samman i sakenheterna. De föreslagna råden förefaller ändamålsenliga.

De brister som kan noteras är begränsade. En närmare avgränsning av verksamheterna gentemot andra verk borde redovisats t.ex. mot LMV, RAÄ och SNV. Resursfördelningen mellan centrala verket och länsorganen har inte belysts. Den regionala statliga förvaltningen bör samordnas enligt förbundet.

När det gäller verksamhetens inriktning på rådgivning, metodutveckling, spridning av exempel och satsning på överblick är denna tilltalande. Satsningen på kompetent uppföljning av bostadspolitik och på styrmedlens effekter tillstyrks. Samordningsarbetet inom ramen för den fysiska riksplaneringen, som planverket ansvarat för, har uppfattats som mycket positivt av kommunerna och arbetet bör fortsättas. Stadsmiljöavdelningens arbete måste präg-

las av hög kompetens bl.a. därför att ansvaret för dessa frågor i allt väsentligt enligt nya plan- och bygglagen läggs på kommunerna. Kvalificerad rådgivning behövs då för att vara av värde i kommunerna och därmed tas emot positivt. Byggavdelningens uppgift att samordna bygg- och lånebestämmelser är angelägen. Viktigt även att utnyttja forsknings- och utvecklingsarbetet, här liksom i verket i övrigt. Det nya verket bör såväl ta initiativ till FoU som förmedla och konkretisera resultat till kommunerna.

Det är angeläget att det nya verket har goda kontakter med "fältet". För närvarande har planverket goda sådana kontakter, bl.a. genom försöksverksamheten i kommunerna, däremot inte bostadsstyrelsen. Avsätt resurser för resor. Utnyttja projektorganisationen för att tillfälligt knyta personer från "fältet" till verket. Bind inte upp alla resurser i form av löner. Utveckla ADB-kompetensen så att verket kan ställa krav på producentmyndigheterna utifrån verksamhetsanalyser m.m.

Benny Johansson, SACO/SR

Förbundet ser positivt på sin möjlighet att delta i organisationskommitténs arbete. Det är positivt att förslaget inte låser den framtida organisationen i detalj. Det bör ske av nya verksamhetsledningens tillsammans med de lokala personalorganisationerna.

De föreslagna råden bör omprövas. Erfarenheterna av liknande råd är inte positiva. I stället bör tillfälliga referensgrupper för skiftande frågor övervägas. Valet av hög ambitionsnivå måste återspeglas bättre i förslaget. Beträffande bostadsmarknads-, plan- och stadsmiljöavdelningarna ryms inte ambitionshöjning ens med de högre resurstalen eftersom nya arbetsuppgifter tillkommit. För byggavdelningen måste de påstådda samordningsvinsterna preciseras och kvantifieras i delposter. Tills vidare framstår förslaget på denna punkt helt orimligt.

Kerstin Wängnerud, länsbostadsnämnden i Älvsborgs län

I det utsända materialet nämns ingenting om länsbostadsnämndernas roll i det fortsatta arbetet i det nya verket. Den föreslagna interna organisationen i avdelningar tycks väl avvägd och naturligt avgränsade. Frågor om Orts- och tidskoefficienterna liksom kostnadskontrollgruppens arbete bör föras till byggavdelningen.

Det väl fungerande samarbetet mellan bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna måste bibehållas. Nämnderna måste kunna påräkna fortsatt stöd i sitt arbete. Detta kan försvåras om verkets arbete sker i tillfälliga arbetsgrupper och inte i en fast och välkänd organisation. Fortsatt stöd är nödvändigt även då det gäller personalfrågor och information. Informationsenheten bör knytas till verksamheten. Extra resurser krävs för fortsatt ADB-utveckling.

Frågor om lånebeslut och låneförvaltning har nära samband och bör inte skiljas åt genom att enheten för låneförvaltning avskiljs från det nya verket. Slutligen kan konstateras att det finns en allvarlig risk för att den regionala nivån försvagas och därmed uppstår betydande svårigheter att tillräckligt snabbt genomföra statsmakternas ambitioner inom bostadspolitiken. Det borde vara ett starkt intresse för det nya verket att ha ett regionalt organ som både kan föra ut information och sakkunskap och som kan återföra erfarenheter till centrala verket.

Jan-Erik Nyberg, länsbostadsnämnden i Västernorrlands län

Från kommuner och låntagare ställs stora krav på länsbostadsnämnderna i frågor om bostadsförsörjningsplanering och låneadministration. Nämnderna behöver därför kraftfullt stöd från det nya verket bl.a. genom öppna, snabba kontakter inte minst för att undvika ryckighet i produktionen av bostäder.

Det framlagda förslaget kan i huvudsak godtas. Bostadsmarknadsavdelningen har ett missvisande namn och bör i stället kallas

bostadsförsörjningsavdelningen. Fördelningen av den juridiska kompetensen på sakenheterna är välgörande. Sammanhållningen av besvärssärenden och föreskriftsfrågor är välmotiverad. Ett ökat datorstöd är nödvändigt.

Sune Jussil, Statens bostadsfinansieringsaktiebolag

Mina synpunkter begränsas till frågor om låne- och bidragsförvaltning. Det är tillfredsställande att enheten för låneförvaltning har lämnats orörd. Enheten ansvarar för förvaltning av lån i storleksordningen 100 miljarder kr. Av dessa är ca 25 miljarder lån som förvaltas åt SBAB. I motsats till annan verksamhet i det nya verket få denna verksamhet därför inte drabbas av störningar eftersom stora ekonomiska värden står på spel.

Det faktum att ett nytt datasystem inom kort ska testas och parallellköras med det gamla gör det än mera angeläget att inte röra verksamheten. Det kan ske först när det nya systemet är intrimmat och när förutsättningarna i allmänhet för statliga låneförvaltningen kan överblickas.

Frågan om bevakning av fordringar genom t.ex. underhandsförsäljningar, exekutiva auktioner eller indrivning av fordringar är av sådan betydelse att de borde omnämnas i förslaget. Slutligen kan det finnas skäl, som Kerstin Wängnerud framhållit, att förlägga frågor om tids- och ortskoefficienter på samma avdelning som får ansvaret för uppgiften att utveckla metoder för beräkning av låneunderlag, pantvärde och räntebidrag. Dessa frågor är intimt sammanbundna.

Olof Pontusson, statens pris- och kartellnämnd

Tillskapandet av en avdelning för bostadsmarknadsfrågor i det nya verket kan tillstyrkas. Där kommer den ekonomiska utredningskapaciteten att förstärkas. Det blir då angeläget att avgränsa uppgif-

terna gentemot andra myndigheter såsom SPK, som sysslar med liknande uppgifter. Som exempel kan nämnas frågor om lönsamhet i byggnadsindustrin samt samspelet mellan grundutförande och tillvalsprodukter i byggandet. Detta bör belysas av kommittén. När det slutligen gäller interna organisationen föreslås att kostnadsutvecklingen ska bevakas såväl inom bostadsmarknadsavdelningen som byggavdelningen. Dessa uppgifter borde lämpligen sammanföras till endera avdelningen.

Siv Kimbré, socialstyrelsen

Redan i första paragrafen i den nya plan- och bygglagen framhålls att syftet med lagen är att främja en samhällsutveckling med goda sociala levnadsförhållanden för människorna. De fyra föreslagna sakavdelningarna förefaller lämpliga. Dessa bör samtliga genomsyras av intentionerna om socialt hänsynstagande i bygga och boende. För den skull är det angeläget att vidareutveckla samarbetet mellan det nya verket och socialstyrelsen. Samarbetet kan dels ske formellt genom t.ex. deltagande i rådsmöten m.m., dels informellt. Erfarenheterna från ett nyligen genomfört gemensamt möte med det bostadssociala rådet och det tekniska rådet visade att vägen ännu är lång, man talade inte samma språk.

Mot bakgrund av att de sociala frågorna bör beaktas i samtliga avdelningars arbete har socialstyrelsen intresse av att delta i samtliga till avdelningarna knutna råd. Namnet på stadsmiljöavdelningen är olämpligt eftersom verksamheten avses täcka även mindre tätorter och landsbygdsmiljöer. Namnfrågan bör bearbetas vidare. Slutligen kan nämnas att frågor om kvarboende blir allt mera angelägna och bör uppmärksammas av det nya verket.

Bo Levinson, länsstyrelsen i Kristianstads län

Planverket och länsstyrelserna, främst planenheterna, har sedan länge ett väl utvecklat samarbete. Detta är emellertid inte alltid

fallet i samspelet mellan centrala verk, regionala myndigheter och lokala organ. Styrning och påverkan sker fortfarande i alltför hög grad genom föreskrifter, överprövning eller andra formella åtgärder. Den nya plan- och bygglagen förutsätter en väsentlig ökning av de informella kontakterna mellan alla tre nivåerna. Inte minst behöver kommunerna i sitt dagliga planeringsarbete snabba och effektiva kontaktvägar till den statliga förvaltningen. Detta medför ökat behov hos länsstyrelserna att få stöd från nya verket i form av erfarenheter från andra län eller råd i komplicerade frågor. Det innebär också nya förutsättningar för erfarenhetsåterföring till det nya verket. Denna fråga är inte behandlad i det utsända materialet. Den borde belysas med utgångspunkt från att ett ändrat arbetssätt och ökad integration mellan central och regional nivå är önskvärd. Ett sådant arbetssätt kan tänkas påverka organisationen och skulle bl.a. kunna spara resurser.

Torsten Landgren, SABO

Det nya verket blir central myndighet på bostadspolitikens område. För detta skapas en bostadsmarknadsavdelning. Men bostadsfrågorna sprids på ytterligare ett par avdelningar i nya verket och därtill alla länsbostadsnämnderna. Här finns uppenbara avgränsningsproblem. Bostadsmarknadsavdelningen bör vara spindeln i nätet men är i så fall för liten. Avdelningen bör vara strategiskt inriktad och ansvara för samordningen av dessa frågor i verket och därför utgöra mer tydligt stabsorgan, med betydande utredningsresurser.

Besvärfrågorna bör samlas i en enda enhet och inte i den där föreskrifterna utarbetas. De föreslagna råden bör utnyttjas mera intensivt och ha aktiv medlemsmedverkan. Plan- och byggfrågorna har fått för stora resurser i förhållande till bostadsfrågorna. Byggavdelningen är för stor, det kan ge för många regler. Regleringen kan decentraliseras till kommunerna. Kanske även till de boende och till de allmännyttiga bostadsföretagen. Verkets kompetens på det bostadssociala fältet bör ökas som tidigare framhållits av bl.a. Hollman och Kimbré.

Rune Olsson, byggforskningsrådet

Den centrala uppgiften för det nya verket blir utvecklingsarbete. Det är därför viktigt att det nya verket får en god förmåga att medverka i definition av FoU-behov, att medverka med initiativ till FoU samt att medverka vid bedömning av FoU-förslag. Verket måste samtidigt ha förmåga att ta till sig FoU-resultat och att omsätta dem i normarbetet och annat utflöde. Ett samarbete mellan byggforskningsrådet och det nya verket blir mot denna bakgrund av stor vikt.

Den föreslagna organisationen bör kunna ge goda förutsättningar för ett väl utvecklat samarbete med forskarvärlden och med byggforskningsrådet. Tillskapandet av stadsmiljöavdelning ligger väl i linje med de bedömningar som gjorts inom BFR om angelägna satsningar på utvecklingen av den byggda miljön. Det bör innefatta även glesbygdsmiljön. Slutligen bör det nya verket bevaka den internationella utvecklingen inom sina ansvarsområden. Det framgår inte av förslaget.

Gunnar Rosenborg, industrins byggmaterialgrupp

Byggavdelningen beräknas enligt förslaget få en personal på 75 personer och hantera såväl byggbestämmelser som låne- och bidragsregler. En sådan enhet är för stor och det är därför motiverat att låta de två huvudverksamheterna bilda var sin avdelning.

Rationaliseringseffekten av fusionen har i förslaget beräknats till 11 %. Om det är acceptabelt är ännu svårt att bedöma. Men neddragningarna ligger helt på byggavdelningen och den administrativa avdelningen. För den senare avdelningen kan reduktionen vara tillfredsställande och kan eventuellt reduceras ytterligare om vissa uppgifter överläts till t.ex. Svensk Byggtjänst.

När det gäller byggavdelningen blir en viktig uppgift att medverka i internationell normharmonisering, vilken kräver speciell kompe-

tens. En annan viktig uppgift blir att bidra till att dämpa kostnadsutvecklingen. Mot denna bakgrund bör resurserna ökas vid byggavdelningen på bekostnad av bostadsmarknads-, plan- och stadsmiljöavdelningarna.

När det slutligen gäller de föreslagna råden har byggmaterialindustrin kunskaper och erfarenheter att bidra med och hoppas på att få delta aktivt i samtliga. De två föreslagna råden knutna till byggavdelningen har för brett område. Bättre vore att dela upp verksamheten i mindre råd och indelade i frågor kring t.ex. stomme, klimatskärm, inredningar och installationer. Bostadsstyrelsens värderingsråd bör behållas och knytas till den av oss föreslagna låneavdelningen.

Märt Saarm, länsstyrelsen i Västerbottens län

Den nya plan- och bygglagen gör det nödvändigt att nu utveckla översiktsplanen i kommunen. Det kräver att också länsstyrelsen preciserar sin vilja angående länets utveckling. För detta arbete erfordras analyserande och överblickande material från central nivå. Dessa behov finns inte belysta i kommitténs förslag.

Den rådgivning i tidigt skede kring PBL och NRL som planverket organiserat har uppskattats i län och kommuner. Det nya verket bör fotsätta på den inslagna vägen. Erfarenhetsutbyte i båda riktningarna bör utvecklas.

Den föreslagna organisationen är väl avvägd och ändamålsenlig. Länsstyrelsernas roll i samspelet med det nya verket och kommunerna är emellertid difust beskriven. De allmänna råd inom planväsendets område som nya verket utarbetar bör riktas såväl till länsstyrelserna som kommunerna.

I det föreslagna rådet för stadsmiljöfrågor bör företrädare för byggherrar och byggentreprenörer delta, kanske även för länsstyrelserna. ADB-stödet måste utvecklas vid det nya verket.

Ingvar Fridell, Sveriges villaägareförbund

Av största betydelse för det nya verket är låneförvaltningen som måste fungera utan avbrott eller störningar. Sambandet mellan regeringskansliet, plan- och bostadsverket, regionala organ och kommunerna är oklart i förslaget. Vidare kan planavdelningen och stadsmiljöavdelningen uppfattas som serviceorgan till kommunerna vilket kan göra relationerna till t.ex. kommunförbundet oklar. Slutligen är gränsdragningen mellan bostadsmarknadsavdelningen och byggavdelningen oklar. Till bostadsmarknadsavdelningen bör föras frågor om de boendes preferenser. Det bör vara utgångspunkten för hela arbetet.

Mats Rönnerberg, Stadshypotekskassan

Efter avregleringen på kreditmarknaden och avskaffandet av place-ringsplikten är det naturligt att frågan om subventionssystemet och den statliga långivningen till bostadssektorn aktualiseras. Detta ingår visserligen inte i kommitténs direktiv men måste ändå utgöra en utgångspunkt vid bedömning av förslaget.

Bostadsmarknadsavdelningens roll och uppgifter är utmärkt. Den behöver med nödvändighet nära kontakter med marknadens kreditinstitut. Det kan bl.a. kanaliseras via det föreslagna rådet knutet till avdelningen.

Såväl stadsmiljöavdelningen som byggavdelningen kommer att hantera frågor som har samband med kreditmarknaden. Det krävs därför god kompetens i sådana frågor vid också dessa avdelningar. Branschens expertis bör utnyttjas, bl.a. genom de föreslagna råden. Allmänt sett är det angeläget att ansvaret för lånefrågor i det nya verket koncentreras till bostadsmarknadsavdelningen.

Tveksamt i förslaget är emellertid gränsdragningen mot enheten för låneförvaltning. För bostadsinstitutet är det väsentligt att det

klargörs ordentligt på vilket sätt SBAB ska samverka med det nya verket. Det är fullt möjligt att avveckla en stor del av nu utestående bostadslån och därmed att förenkla den datamässiga hanteringen genom att lösa in lånen på dagens konkurrenskraftiga bostadsfinansieringsmarknad. Det är olämpligt att lägga tillsyns- och kreditriskfrågor på enheten för låneförvaltning. Däremot bör självfallet inkasso- och kravverksamheten handhas på enheten.

Från bostadsinstitutens utgångspunkter är det att beklaga att kommittén inte kunnat behandla frågorna om låneförvaltningen på ett mera förutsättningslöst sätt. Här finns stora möjligheter att rationalisera hanteringen genom att i ökad utsträckning utnyttja kreditmarknadens institut.

Nils-Einar Wahlgren, arbetarskyddsstyrelsen

Från arbetarskyddsstyrelsen ser man fram mot fortsatt gott samarbete med i första hand plan-, stadsmiljö- och byggavdelningarna vid det nya verket. Det kommer att avse såväl industrilokaliseringsfrågor som trafikfrågor, energifrågor, frågor om avfallshantering m.m.

Samverkan bör ske bl.a. via de råd som knyts till dessa tre avdelningar, i vilka arbetarskyddsfrågor bör bli representerade. Något oroande är de resursminskningar som föreslås för byggavdelningen. Just där är en hög teknikkunskap av central betydelse.

Christian Laine, riksantikvarieämbetet

Den föreslagna organisationsstrukturen förefaller ändamålsenlig. Av stor betydelse är att plansystemet fungerar. Planering som form och metod för demokratiskt beslutsfattande måste kontinuerligt hållas i vigör och utvecklas. Det är avgörande för sektormyndigheternas möjlighet att tillföra kunskap och påverka besluten. För

den skull har det nya verket ett stort ansvar att se till att systemet fungerar väl.

Samordningen av planverket, som central samordnande myndighet för planväsendet, med en tung sektormyndighet som bostadsstyrelsen innebär naturligtvis en risk för obalans i verksamheten som det nya verket måste vara mycket observant på. I organisatoriskt hänseenden kan det kanske inte ges tydligare markeringar än vad förslaget nu innehåller. Kvar står dock att, genom att länsbostadsnämndernas ställning lämnats utanför förslaget, verket som det nu ser ut kommer att företrädas av två olika slag av organ på regional nivå. En sådan obalans i organisationen framstår i längden som direkt olämplig.

Precis som vad gäller de sociala frågorna måste bevarandaspekten också genomsyra alla avdelningarnas arbete om än i olika skalor. Det står klart att bevarandefrågorna i allmänhetens ögon tillmätts ökande vikt. Samspelet med sektororganet på detta område blir därför angeläget även för det nya verket.

Hans Almgren, HSB:s Riksförbund

Inom HSB hanteras alla de nivåer av planering, byggande och belåning som det nya verket ska ansvara för. Teknikerna har inga svårigheter att känna igen sig i den nya organisationen. Lånehandläggarna är mera tveksamma eftersom värderings- och belåningsfrågorna fördelas på flera avdelningar. Det finns dock logiska skäl till detta som i alla kompromisser och den föreslagna organisationen bör kunna fungera väl. Av särskilt intresse i kommitténs förslag är den nya bostadsmarknadsavdelningen som kanske ger en chans att leda utvecklingen på ett sätt som inte sker i dag. Vidare är det angeläget att samordning framför allt av belåningsfrågorna sker över avdelningsgränser inom det nya verket. Det förutsätter att avdelningarna i huvudsak är lika stora och likaberättigade parter sinsemellan.

Beträffande de föreslagna råden tycks risken främst vara att de blir för stora eftersom intresset för att delta tycks stort, åtminstone om man får döma av tidigare inlägg vid dagens öveläggning. HSB kan också tänka sig att medverka direkt i ad-hoc-grupper. Bostadsstyrelsens värderingsråd bör bibehållas och det bör samordnas med verksamheten i tekniska rådet på lämpligt sätt.

Jan Kielland, Byggentreprenörerna

Byggnadsavdelningens stora spännvidd skapar problem för intresseorganisationernas representanter i det tekniska rådet. Få personer behärskar hela området. Samtidigt är det angeläget att åstadkomma en integration mellan byggföreskrifter och lånevillkor och byggentreprenörerna vill därför tillstyrka den föreslagna lösningen.

Allmänt sett förefaller kommitténs förslag väl genomtänkt och bör - rätt hanterat - kunna fungera väl. Av särskilt intresse är att det nya verket ska anlägga också ett mera makroekonomiskt perspektiv.

Daniel Nordström, länsstyrelsen i Stockholms län

En fråga av principiell karaktär saknas i kommitténs material. Det gäller frågan om besvärshandtering enligt den nya plan- och bygglagen. Principfrågan gäller om det nya verket i t.ex. planärenden som remitteras från regeringen i första hand ska lämna tekniska synpunkter och med stöd av underställningsgrunderna i PBL eller om verket - i likhet med vad länsstyrelserna gör - också ska göra en totalavvägning som inkluderar ekonomiska, miljömässiga eller samsättningsanknutna aspekter. Valet av ambitionsnivå här måste återspeglas i resursbedömningarna vid det nya verket som borde betraktas som ännu en s.k. knäckfråga i kommitténs arbete.

En förutsättning för den senare rollen är att verket har en grundlig kunskap om kommunala förutsättningar och förhållanden samt ett

väl fungerande system för erfarenhetsåterföring från kommuner och län.

Ordföranden, Lennart Sandgren

Ordföranden tackade de deltagande för värdefulla synpunkter och påminde om förfarandet med utsändning och godkännande av protokollet från dagens överläggning. Mötet avslutades därmed.

Kommittédirektiv



Dir 1987:18

Ett nytt plan- och bostadsverk

Dir 1987:18

Beslut vid regeringssammanträde 1987-04-02

Chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att lämna förslag om den huvudsakliga inriktningen och organisationen av verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk.

Bakgrund

Riksdagen har nyligen, efter förslag i prop. 1986/87:48 om bostadspolitiken, beslutat att bostadsstyrelsen och statens planverk den 1 juli 1988 skall läggas samman till en myndighet (BoU 7, rskr 93).

Bostadsverket och statens planverk fullgör var för sig uppgifter av väsentlig betydelse för samhällsbyggandet. Bostadsverket – d. v. s. bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna – organiserades i sin nuvarande form för ca 40 år sedan som ett instrument för statsmakternas strävanden att i grund förändra bostadsförhållandena, så att alla kunde tillförsäkras sunda och rymliga bostäder till kostnader som var skäliga för de enskilda hushållen. Planverket inrättades för ca 20 år sedan, i ett skede då behovet av en förbättrad hushållning med mark och vatten började uppmärksammas och då det framstod som allt mer uppenbart att instrumenten för kommunernas fysiska planering måste vidareutvecklas.

Det samhällsbyggnadsarbete som har genomförts under efterkrigstiden har förändrat det svenska samhället. Många av de brister och missförhållanden som från början stod i centrum för de politiskt ansvariga samhällsorganens och myndigheternas arbete har eliminerats eller fått en väsentligt minskad betydelse. Detta är ett resultat både av de insatser som myndigheterna har medverkat i och av ändrade förhållanden i omvärlden. Nya uppgifter har kommit till, vissa har kunnat lösas medan andra kvarstår och

har fått ökad aktualitet.

I mitt anförande till propositionen uttalade jag att de problem som i dag och i framtiden möter den plan- och bostadspolitiska administrationen i många delar är andra än då denna byggdes upp. Grundläggande bostadspolitiska mål har förverkligats genom det bostadsbyggande som kulminerade i miljonprogrammet. Kommunindelningsreformen har medfört att kommunerna nu har både kompetens och resurser att ta ett större självständigt ansvar för bostadsförsörjning och samhällsplanering. Detta präglar den nya plan- och byggnadslagen (PBL). Samtidigt summeras erfarenheterna av 20 års arbete med fysisk riksplanering i en lag om hushållning med naturresurser (NRL).

Jag uttalade vidare att det mot denna bakgrund är naturligt att ompröva den plan- och bostadspolitiska administrationen. Framför allt behövs en närmare samverkan mellan bostadsförsörjningen och samhällsplaneringen i övrigt. Med PBL kommer en sådan samordning naturligt till stånd i kommunerna. Den bör också åstadkommas på verksnivå. Genom att rationalisera och samordna verksamheten kan vidare ökat utrymme ges åt utvärdering och utveckling av de plan- och bostadspolitiska styrmedel som de båda verken arbetar med.

En kommitté bör nu tillkallas för att förbereda sammanläggningen. Kommitténs uppgift bör vara att, med beaktande av vad jag anför i det följande, lägga fram förslag om den huvudsakliga inriktningen och organisationen av verksamheten vid den nya myndigheten.

Den nya myndighetens resurser

Innan jag går närmare in på de nya förutsättningar och förändringsbehov som enligt min mening särskilt måste uppmärksammas av kommittén, vill jag kort beröra frågan om vilka resurser som kan disponeras för den nya myndighetens verksamhet.

De ekonomiska ramarna för den offentliga verksamheten kommer inom överskådlig tid att vara starkt begränsade. Skall gjorda åtaganden kunna infrias och nya angelägna samhällsbehov kunna mötas, måste varje redan etablerad verksamhet fortlöpande omprövas och rationaliseras. Detta gäller självfallet också plan- och bostadssektorn och återverkar även på administrationen inom denna.

Det är rimligt och ändamålsenligt att vid den nu förestående omorganisationen rikta in sig på att etablera den organisation som kan komma att bestå under den tid som kan överblickas. Det innebär att organisationen måste minskas inte oväsentligt i förhållande till i dag. Som jag redovisar i det följande behöver samtidigt ökade insatser göras inom vissa områden. Det är därför angeläget att alla samordningsmöjligheter tas till vara och att

nuvarande arbetsuppgifter omprövas förutsättningslöst mot bakgrund av de förhållanden som kan förutses för framtiden.

Myndighetens övergripande uppgifter

En samlad reform har nu genomförts i fråga om den lagstiftning som rör hushållningen med mark och vatten, den fysiska planeringen och byggnadsväsendet. Från den 1 juli 1987 gäller en ny plan- och bygglag och en lag om hushållning med naturresurser m.m. Reformen syftar till att

- decentralisera ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll,
- ge bättre förutsättningar för de boende att delta i planeringen och påverka utformningen av närmiljön,
- ge större frihet och ansvar för den enskilda människan,
- främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt,
- ge riksintressen i fråga om hushållningen med naturresurser stöd i de kommunala planerna,
- förenkla och modernisera plansystemet,
- ge en starkare ställning för sociala och ekonomiska hänsyn i planering och byggande samt att
- ge bättre förutsättningar för planering av stadsförnyelse och andra förbättringar i bebyggda områden.

Inom bostadsförsörjningen gäller alltså de mål som har väglett bostadspolitikerna under efterkrigstidens omvandling av det svenska samhället – att hela befolkningen skall beredas sunda, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. Bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar. Statens uppgift är i första hand att se till att kommunerna har ändamålsenliga instrument till sitt förfogande för att kunna genomföra en social bostadspolitik – bl. a. genom plan- och byggnadslagstiftningen, de markpolitiska medlen, en tillfredsställande finansiering av bostadsbyggandet, medel att påverka bostädernas fördelning och möjligheter att motverka brister i förvaltningen. I detta ligger också att staten fortlöpande måste följa hur instrumenten används. Härutöver har staten självfallet det övergripande ansvaret för att det förs en ekonomisk politik som medger att välfärden i samhället fördelas på ett sådant sätt, att hushållen har ekonomiska möjligheter att hålla sig med de bostäder de behöver.

De statliga myndigheternas uppgifter inom plan- och byggnadsväsendets område har gradvis förändrats i och med att kommunerna har kunnat ta, och tillagts, ett allt större ansvar för samhällets insatser. Genom PBL och NRL ges de statliga myndigheterna uppgiften att ha tillsyn och uppsikt såväl över plan- och byggnadsväsendet som över hushållningen med naturresurser. Jag

anförde vid min anmälan av dessa lagförslag att statens tillsyn och uppsikt inte i första hand bör inriktas på en bevakning av att inga enskilda beslut råkar falla ur ramen för vad som bedöms vara lagens andemening. Tillsynen och uppsikten över plan- och byggnadsväsendet och över hushållningen med naturresurser bör ha en mer framtidsytande inriktning och bedrivas i ett långsiktigt perspektiv.

Tillsynen utövas främst genom det samråd på regional nivå som länsstyrelserna svarar för. Planverkets uppgift är att svara för en mer övergripande allmän uppsikt över hur lagarna tillämpas. I fråga om NRL betyder detta dessutom att verket har ett särskilt samordningsansvar för de olika statliga sektorsmyndigheternas arbete med frågor som rör hushållningen med naturresurser, särskilt i frågor av riksintresse. De krav som detta samordningsansvar ställer på organisationen av det nya verket bör uppmärksammas av kommittén.

De instrument som den centrala myndigheten kan använda sig av för att påverka tillämpningen av lagarna är att ge föreskrifter och allmänna råd eller på annat sätt förmedla erfarenheter eller sprida information om goda lösningar och lämpliga metoder samt att föreslå lagändringar, alltefter vad som kan vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Rätten att meddela föreskrifter i fråga om dessa lagar är emellertid begränsad till byggnadsväsendets område och är vidare beroende av bemyndigande från regeringen.

Statsmakterna söker på olika sätt se till att regelbeståndet i samhället inte blir alltför omfattande (jfr prop. 1983/84:119, KU 25, rskr 245). En större återhållsamhet än tidigare iakttas sålunda när det gäller bemyndiganden för myndigheterna att utfärda föreskrifter. Detta har präglat bl. a. regeringens uppdrag till planverket den 22 november 1984 att utarbeta förslag till föreskrifter m. m. till PBL. Vidare pågår ett arbete med att rensa bland tidigare meddelade föreskrifter. Det innebär att myndigheterna mer än tidigare måste arbeta med andra instrument, främst råd och information i olika former.

En likartad förändring av den centrala myndighetens roll är möjlig och bör eftersträvas också inom bostadsförsörjningens område. Ett arbete med att förenkla reglerna har inletts. Tidigare lämnade bemyndiganden att utfärda föreskrifter ses över. I prop. 1986/87:48 om bostadspolitiken aviserades ett fortsatt arbete med att förenkla olika inslag i lånesystemet och begränsa räntebidragens följsamhet till kostnadsutvecklingen. Sådana förenklingar, ändrade finansieringsförutsättningar och ett vidgat kommunalt ansvarstagande ökar möjligheterna att delegera beslutanderätten och decentralisera styrningen av det samhällsstödda bostadsbyggandet. Därigenom minskar behovet av detaljföreskrifter. Samtidigt kan belastningen från överklaganden i enskilda ärenden komma att minska.

Det jag nu har sagt innebär att det finns möjligheter att också inom bostadsförsörjningens område utveckla uppgiftsfördelningen mellan de centrala och regionala statliga myndigheterna samt kommunerna i samma riktning som inom plan- och byggnadsväsendet. Det är emellertid för tidigt att gå närmare in på dessa frågor i detta sammanhang. Jag nöjer mig med att konstatera, att det som bör bestämma inriktningen och organisationen av det nya verkets arbete också inom detta område är myndighetens uppgift att utöva en framtidsytande uppsikt över hur bostadsförsörjningens behov tillgodoses. Kommittén bör utforma sitt organisationsförslag på ett sätt som främjar en sådan inriktning av arbetet.

Kommittén bör vidare uppmärksamma, att verket inom sitt område bör kunna stödja de regionala statliga myndigheterna i deras uppgift att på ett samlat sätt företräda de statliga intressena i den kommunala planeringen.

Erfarenhetsåterföring och utvärdering

I motiven till PBL och NRL framhöll jag att en förutsättning för att myndigheterna skall kunna utöva sin tillsyn och uppsikt är att det etableras en väl fungerande kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring. Det är bl. a. impulserna härifrån som bör motivera fortsatta utvecklingsinsatser. Det är genom förankringen i kunskaper om rådande förhållanden och i vunna erfarenheter som rådgivnings- och informationsinsatser blir meningsfulla och intressanta för mottagarna. Och det är genom analyser av effekterna av och effektiviteten hos de olika regelsystemen som verket får den grund som är nödvändig för att motivera förändringar av reglernas innehåll.

Det senast sagda gäller i hög grad också det bostadspolitiska området. Bostadspolitiken är i grunden en fördelningspolitik. Målet att det skall finnas goda bostäder åt alla kräver att samhällets insatser utformas så, att också de hushåll som har begränsade egna resurser får del av välfärdens utveckling. För att insatserna skall vara fördelningspolitiskt försvarliga, måste stödet vara utformat på ett sådant sätt att inte insatserna främst kommer de resursstarka grupperna i samhället till del.

Det är således väsentligt att subventionerna är effektiva i förhållande till de bostadspolitiska målen. Samma gäller i fråga om de övriga styrmedel som är avsedda att påverka fördelningen av välfärden i boendet. För att ändamålsenligheten hos de olika styrmedlen skall kunna följas – och för att de ansemliga ekonomiska resurser som sätts in skall kunna försvaras i förhållande till andra angelägna behov – måste styrmedlens reella effekter fortlöpande utvärderas. I detta ligger att både det generella och det individuella bostadsstödet utveckling måste kunna relateras till sådana förändringar i omvärlden som påverkar hushållens levnadsförhållanden.

Att genomföra en sådan fortlöpande utvärdering av styrmedlens effekti-

vitet och effekter samt att föreslå de förändringar som föranleds härav, bör vara en av verkets mest angelägna uppgifter. Kommittén bör i sitt förslag se till att verkets resurser fördelas så, att uppgiften kan fullgöras på ett tillfredsställande sätt och att personal med tillräcklig ekonomisk kompetens kan tillföras verket.

Utveckla instrumenten för den kommunala översiktliga planeringen

Den beslutade nya plan- och byggnadslagstiftningen innebär att ett långt skede av utrednings- och försöksverksamhet inom planområdet är avslutat. Verkets uppgift blir nu att föra ut, följa och vidareutveckla de nya planinstrumenten på sådant sätt att intentionerna bakom reformen förverkligas. Ett av den fysiska planeringens syften är att inför medborgare och beslutsfattare i kommunerna lyfta fram och tydliggöra de ibland konkurrerande anspråk och önskemål som från olika sektorer i samhället ställs på användningen av mark och vatten och i fråga om utformningen av miljön.

Genom den översiktliga kommunala planeringen eftersträvas en från allmän synpunkt lämplig hushållning med naturresurser och kulturvärden. Översiktsplanen är avsedd att i stort ange kommunens politiska program för hur den fysiska miljön kan utformas, vårdas och användas så att en god miljö och goda sociala levnadsvillkor uppnås för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Den nya plan- och bygglagen gör en sådan planering obligatorisk.

Översiktsplanen grundar inga rättigheter eller skyldigheter. Den redovisar de allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. För att översiktsplaneringen skall kunna fullgöra sin avsedda uppgift att främja en allsidig sammanvägning av de olika överväganden som rör kommunens utveckling är det väsentligt att kommunala sektoriella planer integreras i översiktsplaneringen.

Det är en väsentlig uppgift för det nya verket att utveckla metoderna för den kommunala planeringen i denna riktning. Bostadsförsörjningsplaneringen bör därvid bättre samordnas med den fysiska planeringen i övrigt. Härigenom skapas bättre förutsättningar för en god kommunal planberedskap och en bättre grund för olika beslut som avser att utveckla bebyggelsen efter medborgarnas behov. Denna uppgift bör återspeglas i organisationen av verkets arbete.

Stödja utvecklandet av en rikare närmiljö

Särskilda insatser behövs för att utveckla den byggda miljön, så att den ger de betingelser som tillförsäkrar alla en fullvärdig miljö under livets alla

skeden och i det dagliga livets alla sysslor.

Det innebär att frågor om gestaltning och utformning måste ges ökad betydelse.

Det innebär vidare att uppmärksamheten måste riktas inte bara mot hur bebyggelsen anordnas, utan också mot hur den kan användas och mot den verksamhet som faktiskt bedrivs där.

Att med olika medel verka för att vård, omsorg, boende, arbetsliv, service och kulturella aktiviteter i vid mening samordnas på ett sätt som främjar framväxten av en rikare och för alla tillgänglig miljö i den befintliga och tillkommande bebyggelsen är i huvudsak en uppgift för kommunerna i samverkan med andra huvudmän. Det nya verket bör stödja kommunerna i denna uppgift genom att vidareutveckla de instrument för detaljplanering och stöd till bostadsbyggande och miljöförbättring som verket har ansvar för, genom att informera om de möjligheter som dessa instrument bjuder och genom att förmedla erfarenheter och exempel på goda lösningar.

Vad jag har sagt i det föregående om verkets föreskrifts- och utvecklingsverksamhet innebär att ökad vikt framdeles kommer att behöva läggas vid den rådgivnings- och informationsverksamhet som verket bedriver eller initierar. Kraven på verkets insatser måste emellertid avvägas mot olika mottagares förutsättningar att tillgodose sina behov på annat sätt.

Under planverkets huvudmannaskap driver i dag ett flertal samverkande statliga myndigheter en fortlöpande informations- och utställningsverksamhet. Den bör i detta sammanhang ses som en värdefull tillgång. Kommittén bör överväga hur denna verksamhet skall kunna utvecklas och och hur de resurser som behövs för verksamheten skall kunna säkras. Kommittén bör därvid samråda med andra berörda myndigheter och intressenter.

Myndighetens övriga uppgifter

Jag har i det föregående berört några olika frågor som enligt min mening bör särskilt uppmärksammas i samband med att den nya myndigheten organiseras. De båda nuvarande verken utför härutöver många andra arbetsuppgifter, som tar betydande resurser i anspråk. Även dessa uppgifter måste prövas i förhållande till de reformer som har beslutats och de intentioner som ligger bakom dem. Jag har exempelvis inte gått närmare in på den även i framtiden viktiga uppgiften att utfärda föreskrifter till byggnadslagstiftningen i syfte att säkra att byggnader får grundläggande egenskaper i fråga om bl. a. stabilitet, säkerhet, värmehushållning, hygien och tillgänglighet eller som syftar till att precisera samhällets krav vid ombyggnad. Till denna uppgift ansluter nära den för framtiden utomordentligt betydelsefulla uppgiften att verka för en god energihushållning i bebyggelsen. Jag har inte heller uppehållit mig vid det nya verkets uppgifter

för byggnadskontrollen. Jag har vidare avstått från att närmare beröra den omfattande verksamhet som består i att pröva ärenden som underställs verken efter överklagande eller på annat sätt. Jag har slutligen inte heller berört bostadsstyrelsens nuvarande uppgifter som chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna

Verkens nuvarande uppgifter framgår av de olika författningar som reglerar verksamheten – bl. a. verkens instruktioner (1965:669 och 1967:329) – och av de uppdrag som verken vid olika tidpunkter har fått efter särskilda beslut av regeringen.

Kommitténs uppdrag att lämna förslag om den huvudsakliga inriktningen och organisationen av verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk innebär att kommittén skall värdera hur det nya verkets resurser bör fördelas mellan olika uppgifter, med beaktande av de förändringsbehov som jag har redogjort för i det föregående och den rationalisering och effektivisering som kan genomföras i och med sammanläggningen. Kommittén bör i sitt arbete i denna del ta en utgångspunkt i erfarenheterna av de båda verkens hittillsvarande verksamhet samt höra de olika intressenter i samhället som kommittén anser vara i väsentlig grad berörda av verksamheten.

Kommittén bör vidare underrätta sig om arbetet inom arbetsgruppen för samordnad länsförvaltning (C 1986:C) och utredningen om översyn av miljövårdsorganisationen (Jo 1986:04).

Kommittén bör utgå från att de låneadministrativa delarna av den nuvarande bostadsstyrelsen – d. v. s. verksamheten med utbetalning av lån och bidrag samt avisering av betalningar – tills vidare skall hållas samman i en särskild enhet inom det nya verket.

Kommittén bör vara oförhindrad att överväga om de mål som eftersträvas med den nya verksorganisationen skulle främjas av att verket tillförs uppgifter och resurser som i dag finns på annat håll. Syftet med en sådan överföring skall vara att öka det nya verkets möjligheter att driva utvecklingen inom områden som är centrala för verket.

Kommittén bör vidare överväga den nuvarande frivilliga typgodkännande-verksamhetens ställning och därvid även pröva om denna verksamhet lämpligare bedrivs av annan huvudman än den myndighet som utfärdar föreskrifter på området.

Kommittén bör slutligen pröva den på kostnadstäckning och lönsamhet inriktade tjänsteexport som för närvarande bedrivs av såväl planverket som bostadsstyrelsen och överväga i vilken mån som den nya myndigheten bör bedriva sådan verksamhet.

Kommitténs överväganden om det nya verket bör preciseras så långt att de i fråga om inriktningen av verksamheten kan läggas till grund för statsmakternas beslut. I fråga om organisationen av verksamheten bör förslaget begränsas till att avse den indelning i huvudenheter eller

motsvarande som bör beslutas av regeringen samt till att ange det ungefärliga antal tjänster som bör disponeras för enheternas uppgifter. Den närmare verksorganisationen bör läggas fast i ett senare skede och grundas på statsmakternas beslut i anledning av kommitténs nu nämnda förslag.

Kommittén får lägga upp sitt arbete så, att de frågor som bör underställas riksdagen redovisas i två etapper. Till den första etappen – som skall redovisas till regeringen före utgången av september månad 1987 – skall hänföras frågor som rör inriktningen av verkets arbete. Till en andra etapp – som skall redovisas till regeringen före utgången av november månad 1987 – får hänföras dels frågor om budgetregleringen inför budgetåret 1988/89, dels frågor som kan beslutas av regeringen utan riksdagens medverkan. Under arbetets gång skall kommittén informera berörda huvudorganisationer med vilka staten har avtal om löner och andra arbetsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Kommittén skall därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Kommittén skall slutligen beakta de generella kommittédirektiven (dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförlagens inriktning.

Hemställan

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

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst åtta ledamöter och med uppdrag att lämna förslag om den huvudsakliga inriktningen och organisationen av verksamheten vid ett nytt plan- och bostadsverk

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

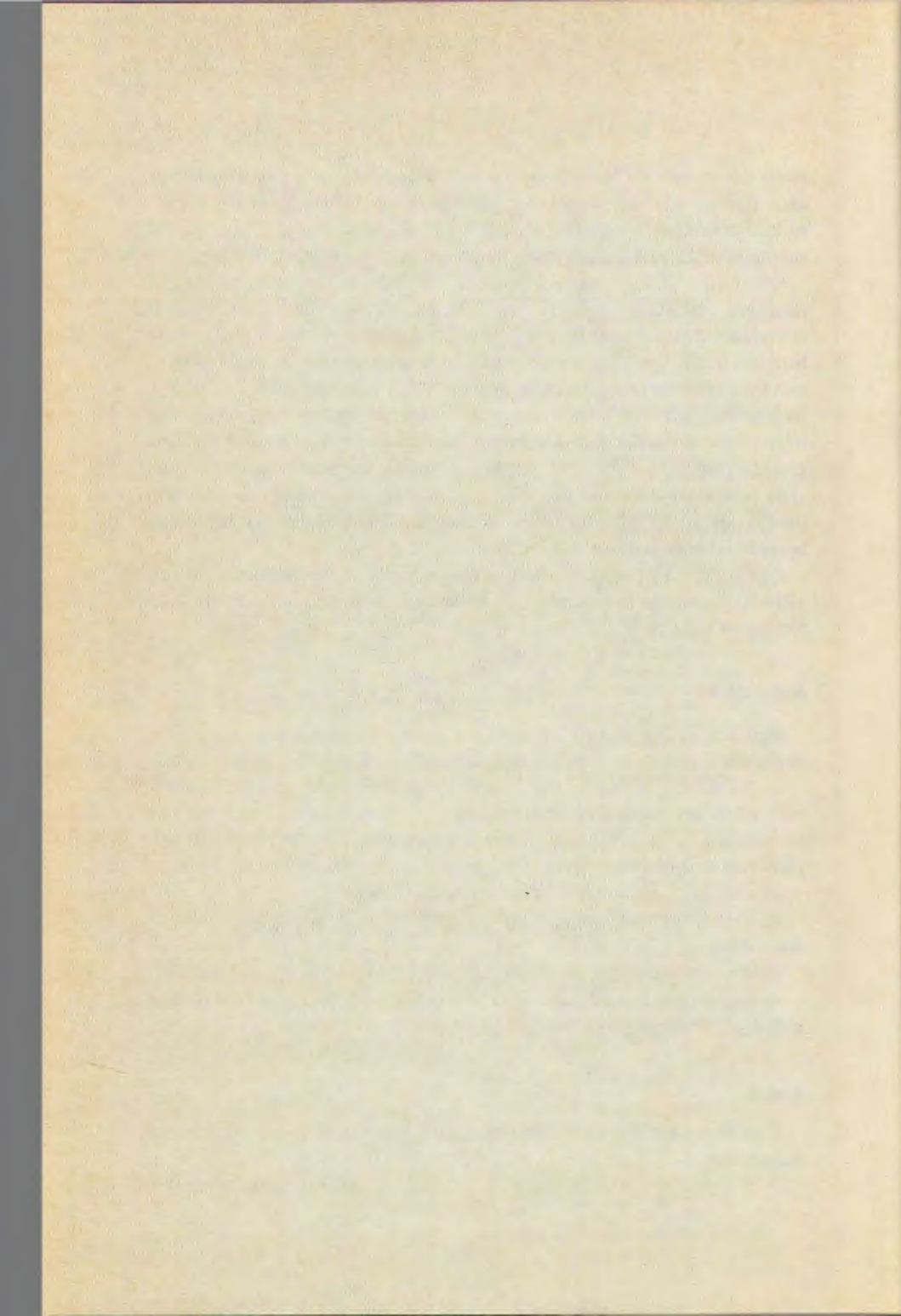
Vidare hemställer jag

att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag till utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Bostadsdepartementet)



Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m.m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. UD.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m.m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppsleja till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. UD.
29. Stöd till näringslivet. Fi.
30. Fel i fastighet. Ju.
31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
32. För en bättre miljö. ME.
33. Ju mer vi är tillsammans. Del 1. C.
34. Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. C.
35. Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. C.
36. För en bättre miljö. Miljövardefamiljen. Myndigheter och författningar. ME.
37. Stödet till barn- och ungdomsföreningar. C.
38. Arkiv för individ och miljö. U.
39. Studiemedel. U.
40. Datorisering av tullens export- och importrutiner. Fi.
41. Fasta Öresundsförbindelser. K.
42. Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. K.
43. Snabbare körkortsingripanden m.m. K.
44. Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. Jo.
45. Översyn av mervärdesskatten. Del XI. Fi.
46. Översyn av rättegångsbalken 4. Ju.
47. Skäliga lokalhyror och trygghet i besittningen. Bo.
48. Ett nytt plan- och bostadsverk. Bo.

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboärande och samärande av jordbruksfastighet m.m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]
Fel i fastighet. [30]
Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]
Översyn av rättegångsbalken 4. [46]

Utrikesdepartementet

- Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
Bistånd för bättre miljö i u-land. [28]

Försvarsdepartementet

- Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

- Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]

Kommunikationsdepartementet

- Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
Enskilda vägar. [26]
Skeppsleja till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]
Fasta Öresundsförbindelser. [41]
Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. [42]
Snabbare körkortsingripanden m.m. [43].

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m.m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]
Stöd till näringslivet. [29]
Datorisering av tullens export- och importrutiner. [40]
Översyn av mervärdesskatten. Del XI. [45]

Utbildningsdepartementet

- Arkiv för individ och miljö. [38]
Studiemedel. [39]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. [44]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Varannan damernas. [19]

Bostadsdepartementet

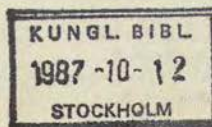
- Skäliga lokalyror och trygghet i besittningen. [47]
Ett nytt plan- och bostadsverk. [48]

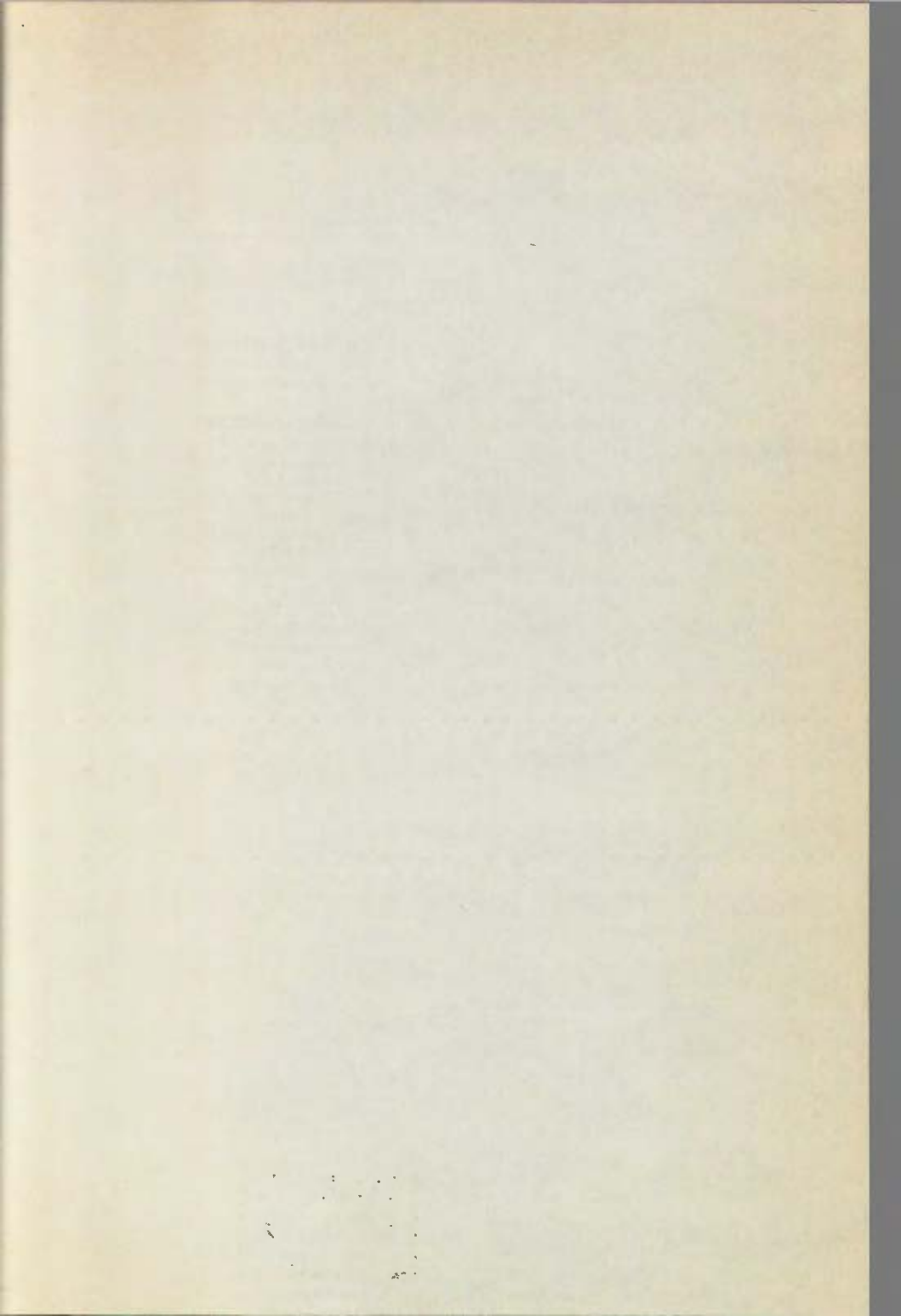
Civildepartementet

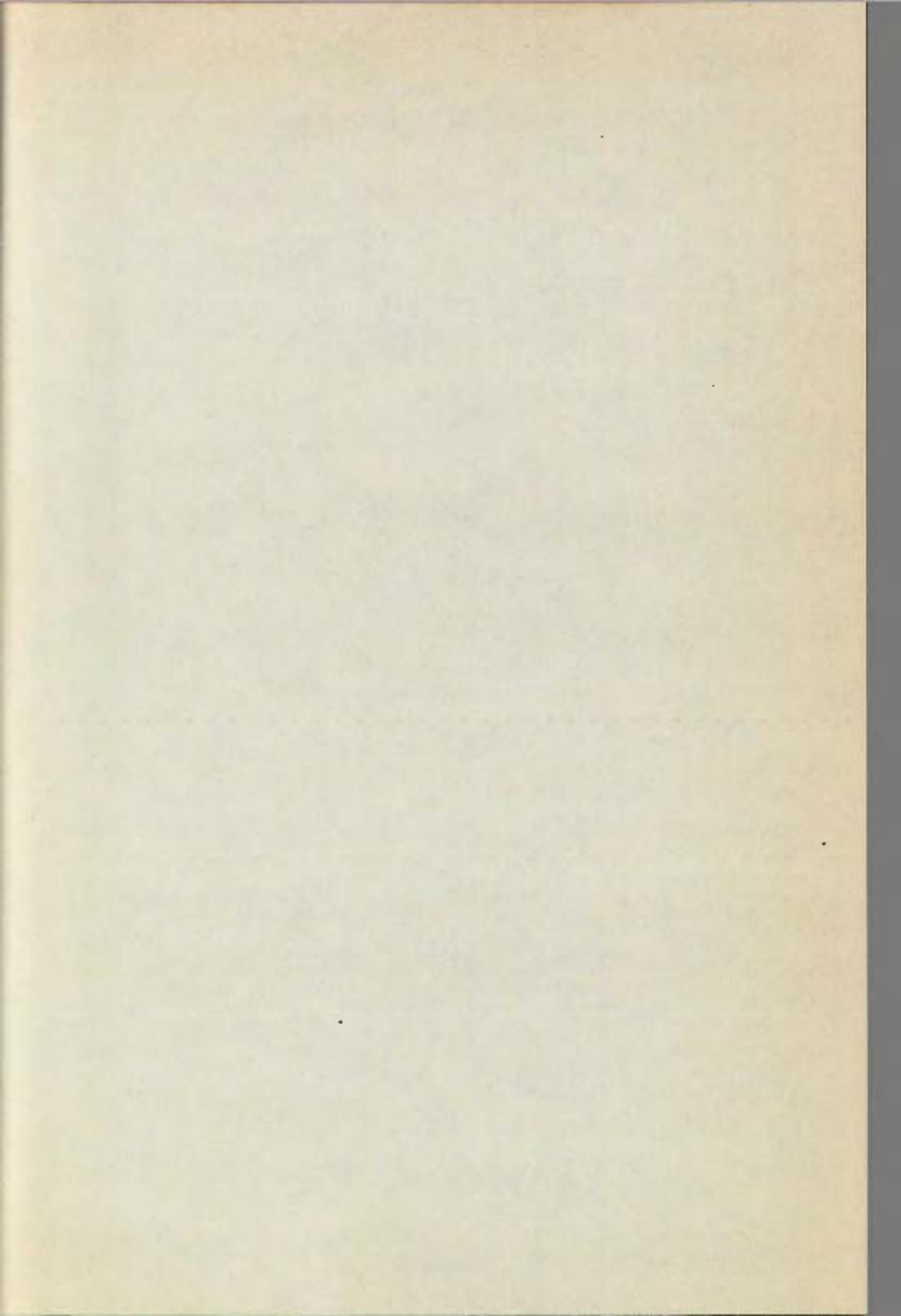
- En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]
Ju mer vi är tillsammans. Del 1. [33]
Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. [34]
Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. [35]
Stödet till barn- och ungdomsföreningar. [37]

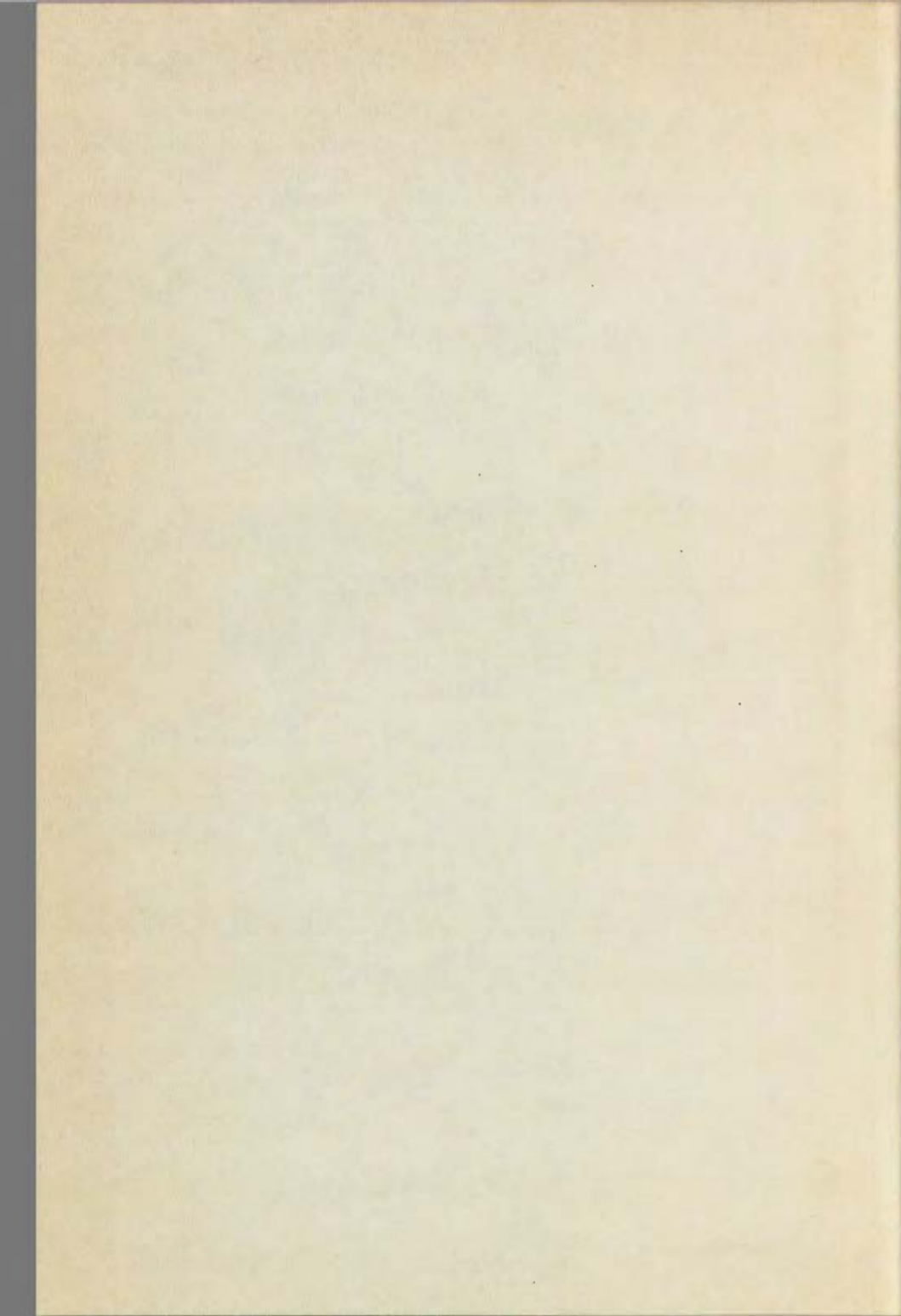
Miljö- och Energidepartementet

- Miljöskadefond. [15]
För en bättre miljö. [32]
För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. [36]









the 1990s, the number of people with a mental health problem has increased by 50% (Mental Health Foundation, 1999).

There is a growing awareness of the need to address the needs of people with mental health problems in the community. The Department of Health (1999) has set out a vision for the future of mental health services, which includes a focus on preventing mental health problems, supporting people with mental health problems in the community, and providing specialist services for people with severe mental health problems. The vision is based on the principles of recovery, which emphasizes the importance of helping people to live full and meaningful lives, despite their mental health problems. Recovery is a process, and it is not always linear. It involves working with people to identify their strengths and resources, and to develop a plan for achieving their goals. Recovery is a shared journey, and it is important to have a supportive network of people.

One of the key challenges in implementing the vision for the future of mental health services is the need to develop a workforce that is equipped to support recovery. This requires a focus on training and development, and on creating a supportive work environment. The Department of Health (1999) has identified a number of key areas for development, including: (1) improving the quality of care, (2) increasing the capacity of the workforce, (3) developing new services, and (4) improving the experience of people with mental health problems. These areas are interrelated, and they all need to be addressed in order to achieve the vision for the future of mental health services.

One of the key areas for development is the need to improve the quality of care. This involves working with people to ensure that they receive the best possible care, and that their needs are met. It also involves working with people to ensure that they are involved in decisions about their care, and that they have a say in what happens to them. Improving the quality of care is a continuous process, and it requires a focus on ongoing evaluation and improvement. The Department of Health (1999) has identified a number of key areas for improvement, including: (1) improving the quality of care, (2) increasing the capacity of the workforce, (3) developing new services, and (4) improving the experience of people with mental health problems.

Another key area for development is the need to increase the capacity of the workforce. This involves working with people to ensure that they have the skills and knowledge to provide the best possible care, and that they are able to work in a supportive environment. Increasing the capacity of the workforce is a continuous process, and it requires a focus on ongoing training and development. The Department of Health (1999) has identified a number of key areas for improvement, including: (1) improving the quality of care, (2) increasing the capacity of the workforce, (3) developing new services, and (4) improving the experience of people with mental health problems.

Developing new services is another key area for development. This involves working with people to identify their needs, and to develop services that meet those needs. Developing new services is a continuous process, and it requires a focus on ongoing evaluation and improvement. The Department of Health (1999) has identified a number of key areas for improvement, including: (1) improving the quality of care, (2) increasing the capacity of the workforce, (3) developing new services, and (4) improving the experience of people with mental health problems.

Improving the experience of people with mental health problems is the final key area for development. This involves working with people to ensure that they have a positive experience of their care, and that they are able to live full and meaningful lives. Improving the experience of people with mental health problems is a continuous process, and it requires a focus on ongoing evaluation and improvement. The Department of Health (1999) has identified a number of key areas for improvement, including: (1) improving the quality of care, (2) increasing the capacity of the workforce, (3) developing new services, and (4) improving the experience of people with mental health problems.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10046-0
ISSN 0375-250X