



Förs.  
1989/90:13

# Förslag till riksdagen

1989/90:13

## Riksdagens revisorers förslag angående 1983 års bostadsförbättringsprogram

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av 1983 års bostadsförbättringsprogram. Programmet som enligt riksdagens beslut skall genomföras under tiden 1983–1993 syftar till att skapa förutsättningar för det befintliga bostadsbeståndets förnyelse. Det lägger tyngdpunkten vid underhåll, reparationer och energisparåtgärder samt vid en ökad tillgänglighet till bostäderna för äldre och handikappade.

Revisorerna har vid sin granskning funnit att bostadsförbättringsprogrammet har bidragit till att ett förnyelsearbete på bostadsområdet intensifierats och att delar av det aktuella bostadsbeståndet har förbättrats och förnyats. Möjligheterna till ett effektivt genomförande av programmet har dock påverkats i negativ riktning av ryckigheter i genomförandet föranledda av åtgärder i syfte att främja nybyggandet av bostäder.

Den statliga styrningen av bostadsförsörjningen är i första hand konstruerad för nybyggande och inte direkt för ombyggande. Därigenom har det administrativa förfarandet för bostadsförbättringar blivit onödigt komplicerat och därtill onödigt kostsamt. Planeringen och genomförandet av bostadsförbättringarna har också påverkats menligt av att villkoren för genomförandet från tid till annan ändrats. När förändringar i regelsystemet inträffat har man sålunda tvingats göra om delar av ombyggnadsprocessen. Kostnaderna för att administrera och genomföra dessa åtgärder har blivit betydande i de fall då förutsättningarna ändrats alltför mycket. Möjligheterna att ta vara på erfarenheter och teknisk kunskapsutveckling har också försvårats liksom den sunda konkurrensen.

Enligt vår mening behövs med hänsyn till bl.a. bostadsbeståndets sammansättning, ålder och kvalitet även framdeles bostadsförbättringsåtgärder och statligt stöd i olika former.

Vid de fortsatta åtgärderna bör stor vikt läggas vid kontinuiteten i genomförandet i syfte att underlätta och förbilliga sådana insatser. Revisorerna anser att i sådant syfte vissa förändringar av såväl organisatorisk som administrativ art bör vidtas. Även vissa forskningsinsatser bör göras. Sålunda bör

- större delen av handläggningen av bostadsförbättringsärenden äga rum på kommunal nivå.
- ett förenklat regelsystem genomföras som är anpassat för dessa åtgärder.
- ökad samordning mellan bygglovprövningen samt läne- och bidragsprövningen genomföras och
- ökade forskningsinsatser rörande de för bostadsförbättringarna strategiska frågorna sättas in.

## 1. Revisorernas granskning

Granskningen har inriktats på att undersöka hur bostadsförbättringsprogrammet genomförts och vilka krav som fortsättningsvis bör ställas på de statliga styrmedlen för underhåll, förnyelse och ombyggnad av bostadsbeståndet.

De styrmedel som har beaktats är bestämmelser i de lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter som rör ombyggnadsprocessen, det bostadsadministrativa systemet med regeltillämpning och utveckling av praxis samt kunskapsuppbyggnaden i form av samlade erfarenheter, forskning och utveckling.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten (1989/90:2) 1983 års bostadsförbättringsprogram (dnr 1987:45). Yttranden över rapporten har inhämtats i sedvanlig ordning. Sammanfattningar över rapporten och yttrandena är redovisade i *bilaga* till denna skrivelse.

I rapporten konstateras att styrmedlen för bostadsförbättringar blivit onödigt komplicerade och därmed alltför kostsamma. Vidare noteras bl.a. att programmet har påverkats menligt genom att villkoren för genomförandet av bostadsförbättringarna hela tiden ändrats, ibland genom tvära kast. I syfte att nå förbättringar förordas att större delen av arbetet med administrationen av ombyggnadsåtgärder utförs på kommunal nivå och att det särskiljs från vad som gäller för nybyggandet. Vidare noteras att det bl.a. behövs en enklare och stabil basfinansiering för förbättringsåtgärder med enkla låne- och bidragsformer.

## 2. Revisorernas överväganden

### 2.1 Allmänt om bostadsförbättringsprogrammet

Det övergripande målet för 1983 års bostadsförbättringsprogram (prop. 1983/84:40, bil. 9, BoU 11, rskr. 63) har varit att genomföra sådana förbättringar i bostadsbeståndet som varit bostadssocialt angelägna och samhälls-ekonomiskt försvarbara. Vår granskning har visat att ombyggnadsverksamheten kom i gång och till stor del genomförts genom bostadsförbättringsprogrammet och att åtgärder som var välbehövliga av bostadssociala skäl för bostadsbeståndets upprätthållande genomförts. Genom förbättringsprogrammet har fördelen med en modell som går ut på en kontinuerlig förnyelse av bostadsbeståndet genom att reparera och bygga om i stället för att riva och bygga nytt bekräftats.

För att bostadsbeståndet skall upprätthållas och för att rivning, förslumning och därmed kapitalförstöring skall undvikas, behövs kontinuerligt underhåll och förbättringsåtgärder. Behovet av förbättringsåtgärder är beroende av bostadsbeståndet, dess ålder och standard men också av vilka anspråk som ställs. Hittills har en stor del av det något äldre beståndet förnyats, medan förnyelsen för det halvgamla beståndet påbörjats. Förnyelseåtgärder har på sistone aktualiserats inom det s. k. miljonprogrammets områden. Åtgärder inom de senast nämnda områdena behövs både för att avhjälpa byggtkniska brister och för att förbättra de bostadssociala förhållandena.

Vid genomförandet av bostadsförbättringsprogrammet har man emellertid mött stora problem som i flera avseenden påverkat ett effektivt förverkligande av programmet. För att främja nyproduktionen av bostäder har bostadsförbättringsprogrammet i olika etapper begränsats. De ändringar som år 1988 genomfördes, då rambegränsningar för ombyggnader infördes i hela landet och den garanterade räntan för ombyggnader fördubblades, minskade möjligheterna att genomföra programmet i sådan omfattning att man kan sätta i fråga om vi i dag har ett verksamt ombyggnadsprogram.

Genomförandet av programmet har också hämmats av en omständlig byggnads- och lånereglering.

Vi kommer fortsättningsvis att ge exempel på de kontinuerliga förändringarna – ryckigheten – i programmets genomförande och bristerna i styrsystemet. Vi kommer samtidigt att föreslå vissa ändringar i det administrativa systemet och åtgärder för att nå en förbättrad kunskapsspridning på ombyggnadsområdet. Vi har härvid förutsatt att det på grund av bostadsbeståndets sammansättning även efter programtidens slut år 1993 kommer att finnas behov av bostadsförbättringsåtgärder och att det även då fordras samhälleliga insatser för upprätthållandet av bostadsbeståndet. Vi har däremot inte bedömt behovet av ekonomiskt stöd till bostadsförbättringsåtgärder<sup>1</sup>.

Hörda remissinstanser instämmer i stort i vår allmänna syn på behovet av långsiktighet och kontinuitet vid genomförandet av bostadsförbättringsprogrammet och i vår uppfattning om det framtida behovet av insatser.

Byggeforskningsrådet (BFR) understryker för sin del vikten av en god kontinuerlig förvaltning under byggnadernas livscykel. En sådan innebär, menar rådet, stora fördelar från många synpunkter – tekniskt, ekonomiskt och socialt – något som även styrks av forskningsresultat.

Flera remissmyndigheter finner det angeläget med stödformer för bostadsförbättringar som innebär långsiktig beständighet, bl.a. med tanke på att miljonprogrammets bostäder inom kort kräver åtgärder. Ett par av dem uttalar att brister i förnyelsen kan medföra förfall och rivning av gamla byggnader med kapitalförstöring som följd.

Det allmännyttiga bostadsföretaget SABO anser att en utveckling av ett effektivt bostadsförbättringsprogram är av central betydelse för SABO-företagen och anser det viktigt att bostadsförnyelsen ses som en kontinuerlig process. SABO redovisar att fram till sekelskiftet kommer antalet lägenheter äldre än 30 år att ha mer än fördubblats och uppgå till 560 000 (ca 60 %) av samtliga lägenheter i SABO-företagen, dvs. ha uppnått en sådan ålder att de traditionella underhållsåtgärderna inte längre är tillräckliga.

## 2.2 Ryckighet i bostadsförbättringsprogrammet

Enligt de allmänna förutsättningarna för bostadsförbättringsprogrammet skulle det läggas upp så att ryckighet och tvära kast skulle undvikas (se prop.

<sup>1</sup> Förslag angående bostadsfinansiering och boendekostnader har på senare tid lämnats av boendekostnadsutredningen (SOU 1989:71), utredningen om en reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33), kommittén för indirekta skatter (SOU 1989:23) och av boverket i rapporten Bostadsförnyelse på 90-talet. Regeringen avser att lämna förslag om en ändrad bostadsfinansiering samtidigt med förslagen om reformer inom inkomstbeskattningens område inför inkomståret 1991.

1983/1984:40, bilaga 9 s. 6). Ända är det just mot förekomsten av sådana förhållanden som kritik genomgående riktats – i synnerhet mot de inskränkningar genom rambegränsningar och höjningen av den garanterade räntan som beslutades under oktober och december 1988.

Vi tar först upp frågan om *bakomliggande sakliga motiv för begränsningarna i bostadsförbättringsprogrammet*. Flera remissmyndigheter redovisar förståelse för att ingreppen kom till stånd. Statens plan- och bostadsverk (boverket) instämmer i och för sig i uppfattningen att den ryckighet som drabbat bostadsförbättringsprogrammet, när låne- och bidragsvillkoren från tid till annan ändrats kraftigt, varit ett problem. Men verket erinrar om att bostadsförbättringsprogrammet har varit ett betydelsefullt element i konjunkturpolitiken.

Statens institut för byggnadsforskning (SiB) anför att kritiken mot ryckighet och tvära kast i bostadsförbättringsprogrammet kommer från marknadens intressenter och måste vägas mot kravet på en politik som beaktar behoven över hela byggsektorn med bl.a. ökad efterfrågan på lägenheter och kontorslokaler och den allmänna sysselsättningskonjunkturen.

SiB konstaterar vidare att, då programmet togs, regeringen och de flesta aktörerna på bostadsmarknaden utgick från att "Sverige var färdigbyggt". Det gällde då att vårda den befintliga bostadsstocken, höja boendekvaliteten och minska problemen för byggarbetarkåren och materialindustrin. Nu har det, enligt SiB, emellertid varit en totalt annorlunda situation med stor efterfrågan på bostäder, överhettning i byggkonjunkturen och snabbt stigande produktionskostnader.

Länsbostadsnämnden i Örebro län anser dock att ett samspel mellan nyproduktion och ombyggnad är bra och att de kan komplettera varandra. På så sätt kan resurserna inom branschen bättre tas till vara.

Begränsningarna på ombyggnadsområdet har bl.a. motiverats med att de skulle öka *nybyggandet av bostäder*. Detta synsätt ställer sig dock många remissinstanser skeptiska till.

Flertalet länsbostadsnämnder anser att inskränkningarna i bostadsförbättringsprogrammet inte ökat nybyggandet av bostäder. Anledningarna uppges vara att det tar tid att planera nya bostäder, byggandet har olika karaktär och att arbetskraften inte är helt densamma för de båda verksamheterna och slutligen att det snarare är annat byggande än nybyggandet av bostäder som dragit till sig arbetskraft och övriga byggresurser. En av de hörda anser att det senare förhållandet gjort det möjligt och önskvärt att underlåta rambegränsningar och räntenivåändringar.

Vad sedan angår de *negativa effekter som inskränkningarna i programmet fick* som följd kan särskilt noteras de följder som ändringarna år 1988 medförde. Efter det att regeringen lagt fram sin proposition med förslag om höjning av den garanterade räntan och beslutat om rambegränsningar och riksdagen fattat sitt beslut härom med följande förändringar i ombyggnadslåneförordningen, uppstod en allmän osäkerhet på bostadsmarknaden som karaktäriserades av brist på aktuella föreskrifter, underhandlingar om vad som skulle gälla enligt de nya reglerna, dispensansökningar, fördröjning i handläggningen av låneärenden, omprojekteringar, ökade kostnader och förseningar.

Till de större förändringarna av programmet, som i sig medförde en

Förs.  
1989/90:13

mängd följförändringar i ombyggnadsprocessen, kan läggas andra mera speciella förändringar.

Som ett exempel på *speciella förändringar* redovisas i rapporten det treåriga hissbidrag som riksdagen fattade beslut om i december 1984. För att s.k. hissbidrag skulle utgå förutsattes dels kommunala inventeringar, dels kommunal delfinansiering. De kommunala budgetarna för 1985 var emellertid redan fastställda när beslutet kom, varför kommunerna kom i gång med verksamheten långt senare. Många kommuner hade för övrigt inte ens hunnit slutföra sina inventeringar förrän bidragen egentligen hade upphört.

Ett annat exempel gäller bestämmelserna om smålägenheter. Från programmets början gällde som en förutsättning för ombyggnadslån att smålägenheter skulle slås ihop till större lägenheter. Under denna tid utvecklades metoder för sådana åtgärder eller för att använda smålägenheter för att t.ex. få plats för hiss eller soprum. En fullvärdig lägenhet skulle bl.a. vara minst 35 m<sup>2</sup>. Fr.o.m. den 1 juli 1989 har emellertid gällt att smålägenheterna skall bevaras. Detta har krävt omprojekteringar, nya lösningar, nya hyresgäst-samråd osv. Förändringen gjordes för att avhjälpa bristen på smålägenheter/ungdomsbostäder. Avgången av lägenheter i samband med ombyggnader, som var 26 % i mitten av 1970-talet, har emellertid minskat under senare år och var år 1988 nere i omkring 6 % och utgjorde således inte något större problem när regelförändringen gjordes, samtidigt som den medförde problem och kostnadsökningar för ombyggnadet.

Vi har funnit det angeläget att redovisa några *uttalanden från hörda remissinstanser angående verkan av ryckigheten* i genomförandet av förbättringsprogrammet. Samstämmigheten är stor bland myndigheterna om att följderna av ändringarna varit svåra att bemästra.

SABO betonar sålunda att ryckigheten negativt påverkat det utvecklade och tidskrävande samrådsförfarande som alltmer tillämpas vid ombyggnader. I ett flertal ombyggnadsprojekt skadades relationerna mellan boende och företag svart av ombyggnadsstoppet under hösten 1988. En väl fungerande ombyggnadsprocess förutsätter, anser SABO, stabila och pålitliga ombyggnads- och finansieringsregler. Med hänsyn till den långa tidsutdräkten i ett ombyggnadsprojekt och den oro en ombyggnadsprocess skapar är det absolut nödvändigt att de regler som gäller i början av ett projekt också kan tillämpas under hela det praktiska genomförandet. Pålitliga förhandsbesked måste kunna ges. En annan effekt av ombyggnadsstoppet var att den kunskapsuppbyggnad som skett inom området allvarligt skadades. De konsulter och entreprenörer som utvecklat specialkompetens för ombyggnad tvingades omorientera sin verksamhet varvid viktiga resurser för det fortsatta förnyelsearbetet gatt förlorade.

Enligt länsbostadsnamnden i Västerbotten har mycken kunskap och erfarenhet gatt förlorad genom svängningarna i programmet. De mindre företagen har inte förmått ställa om sig till nyproduktion av bostäder, inom vilken sektor de stora företagen nu helt dominerar.

HSB papekar att planeringstiden vid förändringar i befintliga bostadshus med nödvändighet är lång på grund av den stora mängd intressen som skall sammanvägas. Förbundet anser att det finns otaliga exempel på fall där kostsamma projekterings- och planeringsinsatser blivit tillspillogivna i och med att förutsättningarna förändrats.

Även fastighetsnämnden i Malmö kommun pekar på svårigheterna för bostadsrättsföreningarna. När villkoren ändrats har de nedlagda konsultkostnaderna inte kunnat nyttiggöras. Detsamma gäller enligt fastighetsnämnden även för övriga fastighetsägarkategorier som för åtskilliga projekt har haft att räkna med sämre lånemöjligheter med ändrad takt i medeltilldelningen.

Hysesgästernas riksförbund anser att ryckigheten försvårat ett meningsfullt inflytande från de boendes sida. Detta gäller enligt förbundet både den forcerade starten av programperioden och det tvärstopp som de förändrade finansieringsvillkoren inneburit.

Länsbostadsnämnden i Västerbotten redovisar att begränsningarna i programmet år 1988 medförde att praktiskt taget all ombyggnadsverksamhet som inte då stod klar att påbörjas upphörde, medan nämnden i Örebro län redovisar att programmet i länet huvudsakligen blev begränsat till kulturhistoriska byggnader och byggnader som ingick i kulturhistoriskt värdefull miljö.

*Sammanfattningsvis* kan vi notera att det finns en stark önskan hos bostadsmarknadens parter om att få större långsiktighet vid förnyelsearbetet. Man anser att planeringsförutsättningarna måste ligga fast under längre tidsperioder och att bygg- och finansieringsreglerna måste utformas så att en kontinuerlig förnyelseprocess blir möjlig. Det har under granskningen framgått att det finns en viss förståelse hos parterna för att en lägre subventioneringsgrad tillämpas om man samtidigt får större stabilitet i regeltillämpningen. Fastighetsnämnden i Malmö reser sålunda frågan om ursprungsprogrammet inte varit för långtgående med avseende på de objekt som kunde få ombyggnadslån. Programmet medgav en generell lånemöjlighet till totalombyggnad med 3 procents garanterad startränta för alla flerfamiljshus som var äldre än 30 år. Frågan är enligt nämnden om inte åldersgränsen i stället borde satts till t.ex. 50 år. Undantag för tillgänglighet, miljöprogramsåtgärd och ledningshyten kunde ha funnits. På så sätt hade, anser nämnden, kostnaden för ombyggnadslånen hållits nere, och man hade haft lättare att undvika de senaste årens tvära inskränkningar med kvotering och dubbleringen av den garanterade räntan.

Förvaltning och förbättring av bostäder är en kontinuerlig process. Genomförandet av ombyggnadsprojekt tar lång tid, ofta tre år eller mera. Innan själva ombyggnadsarbetet startar, är det ett flöde av aktiviteter, olika officiella tillstånd samt låne- och bidragsbeslut som ett projekt skall ha lotsats igenom. När förändringar i regelsystemet inträffar, måste delar av denna process göras om. Administrationskostnaderna och kostnaden för att genomföra olika åtgärder blir för såväl det allmänna som enskilda parter betydande. Den tekniska kunskapsutvecklingen och den sunda konkurrensen försvåras också.

Med hänsyn till den tid den totala ombyggnadsprocessen tar och till den tid det tar att få en beslutad förändring i regelsystemet att fungera i praktiken har vi stor förståelse för de olika parternas synpunkter och finner det betänkligt att förutsättningarna för ombyggnadsprogrammet har ändrats avsevärt i omgångar. Redan efter något år gjordes inskränkningar i det som avsågs vara ett tioårigt program.

Klart är att även bostadsförbättringsåtgärderna måste få spela sin roll vid de konjunkturpolitiska övervägandena och vid avvägningen mellan olika

krav på produktionsresurserna. I det fortsatta arbetet på att bevara bostadsbeståndet hör dock de synpunkter som nu anförts om behovet av långsiktighet och om undvikande av andra negativa konsekvenser noga vägas mot de fördelar från bl.a. konjunkturpolitisk synpunkt som kan vinnas.

### 2.3 Ökad kommunal medverkan

Bostadsförsörjningsfrågor och byggfrågor behandlas i skilda regelsystem. Handläggningen av läneärenden regleras bl.a. genom ombyggnadsläneförordningen för bostäder (1986:693), bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) och förordningen om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus (1983:974), medan handläggningen av byggfrågor sker enligt plan- och bygglagens (PBL.) regler för bygglov. När det gäller bostadsförbättringsfrågor är länreglerna för närvarande mera styrande än plan- och byggreglerna. Styrsystemen för bostadsförbättringar är i princip desamma som för nybyggnad av bostäder.

Den nuvarande handläggningen av bostadsförbättringsstödet är omständlig och föga rationell. Vi har i vår granskningsrapport förordat att regleringen av bostadsförbättringsåtgärderna i högre grad än vad som i dag är fallet läggs på kommunerna. Bl.a. påpekar vi att om förnyelsearbetet i större utsträckning styrdes av den enskilda kommunen, så skulle anpassningar och avvägningar kunna göras utifrån bostadsbeståndet och bostadsmiljöerna. De särskilda ombyggnadsföreskrifterna från boverket torde då också kunna slopas. Verkets uppgift kunde i stället begränsas till ett allmänt tillsynsansvar, bl.a. insamlande och spridande av erfarenheter på området. Lån och bidrag till bostadsförbättring skulle i sådana fall lämnas av kommunerna.

Vi anförde i rapporten också att det för att upprätthålla de bostadssociala ambitionerna även fordrades åtgärder som inte var företagsekonomiskt lönsamma. Stöd till sådana åtgärder skulle bli enklare att administrera som bidrag via kommunerna än som lån.

När det gäller den allmänna synen på styrsystemet konstaterar Svenska kommunförbundet att den statliga styrningen i första hand är konstruerad för nybyggande och att reglerna i fråga om bostadsförbättringsärenden är onödigt komplicerade och omständliga. Nuvarande stöd är dessutom inte anpassat till dagens och framtidens behov. Det är mera anpassat till tidigare behov av teknisk och standardmässig förnyelse av det omoderna bostadsbeståndet. De förändringar som successivt har gjorts i stödsystemet har enligt förbundet medfört att detta blivit ännu mera komplicerat och svåröverskådligt.

Boverket påpekar att verket i sin anslagsframställning för nästa budgetår har redovisat vissa preliminära slutsatser och en principskiss för hur ett framtida ekonomiskt stöd till ombyggnad och förbättring skall konstrueras. Boverket understryker att arbetet med förslag till nytt stödsystem har försvarats av de diskussioner om ett nytt skatte- och bostadsfinansieringssystem som nu pågår inom regeringskansliet. Ett nytt stöd för ombyggnad och förbättring måste enligt boverket baseras på den generella bostadsbidrag som kommer att finnas i det nya skatte- och bostadsfinansieringssystemet.

BFR menar för sin del att alltför täta ändringar av reglerna inom styrsystemet inte gjort det möjligt eller meningsfullt att försöka göra utvärderingar

av detsamma. Det har inte hunnit bli några effekter som varit möjliga att studera – utöver ryckighetens negativa konsekvenser som knappast behöver styrkas av någon forskning.

Revisorernas förslag i granskningsrapporten om att nå förenklingar i det administrativa förfarandet genom att föra över ansvaret på kommunerna har vid remissbehandlingen mött delade meningar.

Boverket anser att kommunerna bör ha ett avgörande inflytande över ombyggnads- och förbättringsverksamheten både vad avser val av områden för insatser och av omfattning och inriktning på åtgärder. Att lägga beslutsbefogenheter på kommunerna som rör statliga subventioner förefaller däremot boverket mindre väl genomtänkt. Liknande tankegångar har prövats vid flera tillfällen tidigare, påpekar man. Det har då inte befunnits lämpligt att låta kommunerna förmedla eller besluta om lån och bidrag som huvudsakligen inrymmer statliga subventioner. Kommunalisering har kunnat genomföras i vissa fall då lån beräknas från givna schabloner som är oberoende av nivåer för kommunala subventioner, som t.ex. bostadsanpassningsbidrag. I övrigt så visar boverkets erfarenhet att det är nödvändigt med ett statligt beslutsfattande då de statliga medlen delvis används för att täcka kommunala investeringar eller avgifter till kommuner.

Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län erinrar om att en mycket stor del av ombyggnadsverksamheten sker och kommer att ske i allmännyttiga företag. Det är därför nämndens bestämda uppfattning att kommunerna inte skall besluta om lån eller bidrag med hänsyn dels till att bidrag då går till egna fastigheter, dels till kraven på lika behandling av länesökanden.

SiB anser att även om syftet att minska byråkratiskt krångel och effektivisera ombyggnadsprocessen är vällovligt så måste en decentralisering av makten ske under sådana former att särskilt de små kommunerna och de svaga grupperna i samhället inte hamnar i underläge. Att kommunerna själva genom sina bostadsbolag kommer att bli stora intressenter då ombyggnaden av miljonprogrammets bostäder blir omfattande på 1990-talet gör inte situationen lättare, anser SiB.

Ett annat argument mot att öka kommunernas roll beträffande bostadsförbättringsåtgärder som SiB pekar på är att kommunerna redan har styrmöjligheter men inte utnyttjar dem. SiB hänvisar till att kommunerna i såväl det ursprungliga ROT-programmet som i PBL ges möjlighet att göra områdesplaner där man kan besluta om lokala standardkrav. Kriteriet skall vara att bebyggelsen inom området ges långsiktigt godtagbara egenskaper och att kommunen fattar politiska beslut. Det är sålunda enligt SiB inte bristen på styrmöjligheter som förhindrar kommunerna från att ta ett fastare grepp och styra. SiB åberopar vidare forskningsresultat som visar att samordningen mellan bostadsföretagen och de kommunala myndigheterna är dålig.

Även Hyresgästernas riksförbund anser att kommuner som vill påverka förnyelsen redan i dag har styrinstrument. Problemet är emellertid att kommunerna inte har intresse eller resurser för att driva förnyelsefrågorna. Detta gäller speciellt i tider då stora resurser satsas på nybyggnad. Ytterligare reglering från kommunernas sida kan då, enligt förbundet, snarare bli ett hinder för ett kontinuerligt förnyelsearbete.

Mer positiv i frågan är Svenska kommunförbundet. Sålunda redovisar förbundet att man tidigare i olika sammanhang har hävdat att kommunerna bör



överta ansvaret för bostadslånegivningen. Många kommuner gör redan i dag omfattande prövningar innan de vidarebefordrar ärendena till länsbostadsnämnderna. Frikommunförsöken visar enligt förbundet att kommunerna klarar prövningen bra. En samordning mellan beslut om bygglov och lån skulle också underlätta kommunernas planerings- och beslutsprocess. Detta skulle, anser förbundet, förkorta handläggningstiderna och förenkla förfarandet för dem som är beroende av besluten.

Fastighetsnämnden i Malmö delar också den i rapporten framförda synpunkten att länen kan förmedlas av kommunerna. I synnerhet torde detta kunna gälla för landets större och medelstora kommuner.

Även SABO är positiv till ökad kommunal styrning/påverkan i bostadsförnyelsen. Det är dock då viktigt att kommunerna i sin planering är lyhörda för bostadsföretagens och de boendes synpunkter samt att bostadsföretagens självständighet och initiativrätt respekteras. Det fordras en gemensam diskussion om de långsiktiga målen för bostadsförsörjningen, framhåller SABO.

Enligt revisorernas mening skulle det vara till stor fördel att få till stånd en bättre samordning mellan bygglovprövning och låneprövning. Vad som vid remissbehandlingen anförts mot en sådan utveckling anser vi inte helt bärande. Att vissa mindre kommuner inte skulle klara handläggningen själva är inte ett tillräckligt skäl. Självklart skall länsbostadsnämnden även vid en sådan lösning ha ett tillsynsansvar gentemot kommunerna. Och lika väl som det i dag i praktiken förekommer olika långt gående arbetsfördelning mellan länsbostadsnämnder och kommuner i dessa frågor, kan det göra det i fortsättningen, varvid de mindre kommunerna ges det ökade biträde de behöver.

Frågan bör utredas vidare genom regeringens försorg.

## 2.4 Andra förändringar i det administrativa förfarandet

Som framgatt av föregående avsnitt har vi vid vår granskning funnit att den administrativa ordningen för genomförande av bostadsförbättringar är omständlig och orationell. De administrationskostnader som är förenade med systemet i dag kan med fördel bäras av stora förbättringsprojekt. Små varsanma ombyggnader blir däremot svåra att genomföra på grund av de stora kostnaderna. Detta förhållande kan medföra att man undviker att göra mindre ingrepp eller att gå varsamt fram i saneringen och i stället vidtar mer omfattande åtgärder för att projektet skall kunna bära kostnaderna. Den nya PBL har dessutom medfört att planeringsprocessen förlängts i och med att antalet sakägare och överklaganden ökat. Fortsättningsvis tar vi upp frågor avseende förbättringsåtgärder som bör aktualiseras oavsett om kommunerna får ökade befohgheter eller inte.

I rapporten konstaterade vi bl.a. att *handläggningrutinerna* vid länsbostadsnämnderna i en del fall är föråldrade.

Länsbostadsnämnden i Stockholms län redovisar emellertid att nämnden under det senaste året har genomgått en "datorisering" vilken har positiva effekter på handläggningstider och förenklar länearbetet. Nämnden hänvisar också till att det på regeringens uppdrag framlagda betänkandet Förenk-

lad handläggning av ansökningar till bostadslån m.m. (SOU 1989:96) kommer, om förslagen antas, att leda till att administrationen och blankettförarbetet förenklas.

Förs.  
1989/90:13

I betänkandet konstaterades det att handläggningstiden för ansökningar om bostadslån är ett stort problem liksom samordningen av olika myndigheters beslut, att en månads förlängning av handläggningstiden medför att produktionskostnaden stiger med 1 % av vid varje tidpunkt nedlagt kapital, att de handlingar och uppgifter som skall sammanställas för en komplett låneansökan har stora kostnadskonsekvenser samtidigt som de kanske inte alltid behövs. Utredningen konstaterar också att arbetsfördelningen mellan kommunernas förmedlingsorgan och länsbostadsnämnderna skiftar.

I betänkandet föreslås en handläggningsordning med endast ett lånebeslut, vilket innebär omfattande förändringar vad avser de handlingar och uppgifter som skall lämnas in i samband med låneansökan. En följd av förslaget är emellertid att omfattande ändringar fordras i de föreskrifter som boverket utfärdat i anslutning till gällande bestämmelser.

Enligt vår bedömning är de nu föreslagna ändringarna beträffande hanteringar av bostadslåneansökningar av värde även för ombyggnadsfallen. Vi anser emellertid att även andra förändringar av styrsystemen i bostadsförbättringsfrågorna fordras. Handläggningsordningen för ombyggnadslåneärenden och lånebestämmelserna för ombyggnad bör därför göras om så att standardkraven enligt plan- och bygglagen inte skall behöva prövas även för lånebesluten.

SABO anser t.ex. att det är angeläget att hålla tillbaka det tekniska, åtgärdsorienterade och av nybyggnadstänkande präglade synsätt som kännetecknat många ombyggnadsprojekt. Det är, anser SABO, viktigt att regelsystemet konstrueras så att det inte tvingar fram onödigt omfattande åtgärder.

Vidare har vi i vår granskningsrapport uttalat att det är tveksamt om det fordras *särskilda tillämpningsföreskrifter till plan- och bygglagen (PBL)* när det gäller ombyggnadsfall.

Svenska kommunförbundet delar denna uppfattning. Erfarenheterna av de gångna två åren efter PBL:s ikraftträdande gör, anser förbundet, att det kan ifrågasättas om inte PBL:s allmänna regler är tillräckligt styrande för ombyggnadsverksamheten.

Boverket å andra sidan anser emellertid att PBL förutsätter särskilda ombyggnadsföreskrifter. Det har enligt verket varit besvärande för lagtillämpningen att sådana inte var utfärdade då lagen trädde i kraft den 1 juli 1987. I praxis har handläggningen i avsaknad av aktuella föreskrifter fallit tillbaka på äldre bestämmelser i Svensk byggnorm.

Boverket framhåller att verket nu inlett ett arbete med ombyggnadsföreskrifter till PBL. Enligt verkets bedömning finns anledning till genomgripande förändringar i utformningen av föreskrifterna för ombyggnad, bl.a. för att tillgodose de synpunkter som förts fram i vår granskningsrapport. Man pekar på att det rör sig om dels en bättre anpassning till den enskilda byggnaden och bebyggelsemiljön, dels uppnående av en bättre samordning mellan länregler och bygglagen. Regler utformade utifrån sådana

kriterier kan sannolikt kräva förändringar också i PBL. Verket kommer i det pågående arbetet att överväga också sådana ändringar.

Revisorerna noterar de förslag till förändringar av styrsystemet som plane-rats och förutsätter att de synpunkter som vi fört fram såväl i denna skrivelse som i vår granskningsrapport beaktas i det fortsatta arbetet.

Vad beträffar frågor om utarbetande av särskilda tillämpningsföreskrifter till plan- och bygglagen är vi allttjämt tveksamma till om de är nödvändiga, och framför allt till om det går att få fram hanterbara sådana. De svårigheter som är förknippade med att utarbeta ombyggnadsföreskrifterna beror på att de situationer som skall regleras är otaliga. Det torde därför vara mera framkomligt med allmänna råd som anger hur man i olika situationer kan göra avvägningar mellan krav på standard (i förhållande till nybyggnadsföreskrifterna, BFS 1988:18) och PBL:s krav på varsamhet.

I granskningsrapporten konstaterar vi som redan tidigare nämnts att det för att *upprätthålla de bostadssociala ambitionerna* även fordras åtgärder som inte är företagsekonomiskt lönsamma.

Boverket delar revisorernas slutsats om behovet av stöd till bostadssocialt motiverade åtgärder som inte är företagsekonomiskt lönsamma. Den närmare utformningen av ett sådant stöd uppger sig verket komma att redovisa i en kommande rapport. Revisorerna finner detta angeläget.

SABO påpekar för sin del att ett av bostadsförhållningsprogrammets viktigaste mål är att öka *tillgängligheten av lägenheterna i det äldre bostadsbeståndet*.

Hyresgäströrelsen å sin sida har beslutat att inte acceptera omfördelning av kapitalkostnader på grund av installation av hissar. Deras uppfattning är att den kostnad som inte kan täckas av bruksvärdesökningen bör bäras av samhället i sin helhet.

I rapporten konstaterar vi att det behövs en *enklare och stabil basfinansiering för förbättringsåtgärder*. Värdet av detta har starkt understrukits i remissvaren.

Vi har också förespråkats *en precisering av gränsen mellan underhåll och ombyggnad*. Formerna för ett lagstadgat underhåll bör vidare enligt vår mening utvecklas så att lånestöd till uppenbart försummat underhåll undviks. Redovisning av en förvaltningsplan som en förutsättning för ombyggnadsstöd kunde härvid vara en lösning. De hörda instanserna har inte lämnat några synpunkter i frågan. Vi anser att frågan om hur ett lagstadgat krav på underhåll skall kopplas till lånestödet bör beaktas i de kommande övervägandena.

Revisorerna förordar att i detta avsnitt berörda frågor görs till föremål för regeringens prövning.

## 2.5 Kunskapsunderlag

De mera långsiktiga förnyelse- och underhållsfrågorna kommer även framdeles att vara centrala och ha en bestående aktualitet på bostadsområdet. Därför är det av vikt att forskningen avseende underhåll, förnyelse och ombyggnad av bostadsbeståndet inte försummas.

I stort finns det behov av två huvudformer av kunskapsuppbyggnad som

rör bostadsförhållningen. Den ena gäller hur nybyggandet skall utformas så att man i större utsträckning i framtiden undviker tekniska och andra problem som kräver ombyggnadsåtgärder. Den andra rör hur förbättringsåtgärderna sammantaget bör utföras. För båda problemområdena gäller att det behövs kunskaper om samhandlet mellan byggt teknik och olika styrsystem såsom bygg-, läne- och skatteregler.

BFR anför i sitt remissyttrande att vi i dag ganska väl vet hur 1930-, 1940- och 1950-talsområdena skall förnyas resp. byggas om, men vissa kompletterande forskningsinsatser behövs. En kunskapsöversikt blir klar 1990. Utvärdering av förbättringsinsatser i miljonprogramområden pågår, och resultat bör föreligga 1991 så att en kunskapsöversikt kan sammanställas även för dessa områden.

En stor osäkerhet råder dock enligt BFR om vilka nya anspråk som kan komma att ställas i framtiden inom boendet och bostadsbeståndet. Osäkerheten rör i hög grad frågor av tvärvetenskaplig karaktär. Här avses frågor som ingår i ämnesområden som BFR prioriterat, såsom Stadsförnyelse, stadsutveckling och social förändring samt Klimat och miljö i bebyggelsen.

När det gäller varsamheten vid restaureringarna menar BFR att det redan när förbättringsprogrammet inleddes fanns forskningsresultat som borde ha kunnat tjäna som underlag för ett varsammare tillvägagångssätt, såväl beträffande byggnader som dess brukare. Den utformning som det ekonomiska styrsystemet fått har dock medfört negativa konsekvenser. Flera ovarsamt planerade och genomförda ombyggnader kom att genomföras innan problemen uppmärksammades. Detta förhållande är i viss mån en illustration till den tid det tar för forskningsresultat att nå ut och få genomslagskraft, framhåller BFR.

SiB redovisar i sitt remissyttrande att institutets forskning spänner mellan teoretiska frågeställningar, som har sin naturliga mottagargrupp i forskarvärlden, till tekniska utvecklingsarbeten med omedelbar praktisk tillämpning och därmed ett ekonomiskt intresse, t.ex. bland konsulter och tillverkare.

Mellan dessa bägge ytterligheter görs forskningsinsatser som framför allt vänder sig till tjänstemän och politiker i stat och kommun och gäller olika aspekter på samhällsplanering. I denna kategori finns mycket av den forskning som gäller ROT-verksamheten. SiB har fokuserat denna forskning mot två av ROT-programmets delmål: dels tillgänglighet, dels integrerat boende. SiB har därutöver inriktat forskningen mot kommunens förmåga att lösa konflikter i ROT-verksamheten. Även SiB tar upp problemet med att nå fram med resultat till avnämarna.

Byggentreprenörerna knyter an till bristerna beträffande managementkunskaper och pekar särskilt på den bristfälliga beredskapen hos planerande myndigheter inför de snabba förändringar som skett på bostadsmarknaden. En sak är att man inte med någon större säkerhet kan förutse var och när händelser inträffar, men en beredskap för flera alternativa händelseförlopp är nödvändig om de problem som uppstår skall kunna bemästras utan onödiga tidsförluster och kostnader. På detta område synes åtskilligt finnas att förbättra, anser byggentreprenörerna.

SiB erinrar i denna fråga att det enligt riksdagsbeslutet vid programmets

start är boverkets uppgift att följa utvecklingen inom bostadsförsörjningen och uppmärksamma statsmakterna på eventuella behov av att vidta åtgärder, medan forskningens uppgift är att bidra till att utveckla formerna för att genomföra programmet, dokumentera utvecklingen och utvärdera programmetts effekter från skilda utgångspunkter.

I fråga om genomförd forskning noterar SiB att beträffande experiment- och demonstrationsprojekt har det främst handlat om kopplingen energi – ombyggnad. Jämfört med den ambitiösa plan BFR skisserade år 1982 har inte mycket gjorts. Särskilt renodlade ombyggnadsexperiment lyser med sin frånvaro. Vidare har mycket få kunskapsprojekt senare resulterat i praktiska fullskaleexperiment.

Som statligt styrmedel – i meningens kunskapsinstrument/underlag för att fatta bättre underbyggda beslut och att ompröva inriktning m.m. på bostadsförbättringsprogrammet – har experimentbyggande inte använts på något mer aktivt sätt, anser SiB.

Vi konstaterade i vår rapport att ryckigheten och kortsiktigheten i uppbyggnaden av bostadsförbättringsprogrammet knappast har gjort det möjligt att, annat än på vissa områden, utnyttja nya rön, erfarenheter etc. från praktiska experiment. BFR redovisar i sitt yttrande över rapporten att rådet i början av 1980-talet försökte få i gång en ökad experiment- och demonstrationsverksamhet med bredd. De mycket kraftiga och lättillgängliga ekonomiska stimulanserna till byggbranschen, för att snabbt få i gång en omfattande ombyggnadsverksamhet, gjorde emellertid en bredare experimentverksamhet mindre intressant. De stora resurser som satsades på energihushållningsprogrammet medförde att dessa frågor blev dominerande. När sedan energistödet snabbt avvecklades och bostadsbyggandet fick ändrad inriktning mot nyproduktion fanns inte längre förutsättningar för omfattande forskning och utveckling gällande bostadsförbättring.

Boverket instämmer i att det vid sidan av energiteknik finns många angelägna områden för experiment och utvecklingsinsatser inom byggsektorn i vid mening och nämner bl. a. kvalitetssäkringsfrågor med inriktning på att få fram sundare hus samt estetiska värden i byggnader och miljö samt formgivning av byggnader och byggnadsdelar. Verket redovisar att det genom den nya låneberäkningsmetod som trädde i kraft den 1 oktober 1989 är möjligt att göra vissa begränsade tillägg för kvaliteter av experimentkaraktär. Verket anser också att en stödkonstruktion liknande den för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med förhöjda låneunderlag och tilläggs lån skall kunna tillämpas för experimentbyggande.

För det fortsatta arbetet med bostadsförbättringar bör det senast vid programtidens slut 1993 och i fortsättningen på 1990-talet finnas en samlad bild av huvudproblemen inom bostadsförbättringsområdet. Forskningsprojekt och praktiska fullskaleexperiment på strategiska områden bör därför initieras med utgångspunkt i de hittills samlade erfarenheterna. BFR bör få i uppdrag att i samarbete med bl. a. boverket svara för detta arbete.

Beträffande experimentbyggande för bostadsförbättringar hänvisar vi i övrigt till vad vi anfört i vår skrivelse (Förslag 1989/90:9) angående vår särskilda granskning av stödet till experimentbyggandet.

### 3. Sammanfattning

Med stöd av vad ovan anförts och med utgångspunkt i uppfattningen att ett bostadsförbättringsprogram bör finnas även efter år 1993 föreslår revisorerna

*dels* att systemet för bostadsförbättringsåtgärder ses över i de avseenden revisorerna förordat.

*dels* att byggforskningsrådet ges i uppdrag att i samarbete med boverket initiera den forskning på bostadsförbättringsområdet som revisorerna förordat.

### 4. Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

*att* riksdagen som sin mening ger regeringen till kända vad revisorerna föreslagit angående översyn av stödet för bostadsförbättringsåtgärder och om forskning på bostadsförbättringsområdet.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Kjell Nilsson (s), Alf Wennerfors (m), Hans Lindblad (fp), Stig Gustafsson (s), Birgitta Hambræus (c), Bengt Silfverstrand (s), Anders G Högmark (m), Torsten Karlsson (s), Sten-Ove Sundström (s), Per Stenmarck (m), Ulla Johansson (s) och Inga-Britt Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, utredningschef Bo Willart och Ingrid Carlman.

Stockholm den 8 mars 1990

På riksdagens revisorers vägnar

*Kjell Nilsson*

*Ingrid Carlman*

### Reservation

Alf Wennerfors, Anders G Högmark och Per Stenmarck (samtliga m) reserverar sig mot beslutet och anför:

Inledningsvis understryker vi att granskningen av 1983 års bostadsförbättringsprogram är befogad. Vi finner också att granskningen rent tekniskt är ambitiös och välgjord. Men när det gäller slutsatserna måste vi anmäla avvikande mening.

Redan när det s.k. ROT-systemet infördes kritiserades det av moderata samlingspartiet och allt sedan dess har vi haft anledning att upprepa kritiken.

Vår grundsyn på dessa bostadsfrågor bygger på principen om den fria marknadsekonomin. Vi förordar exempelvis att det nuvarande byråkratiska

och krångliga låne- och bidragssystemet ersätts med rätten för fastighetsägaren att göra skattefria avsättningar till reparationsfonder. Fonderna skall vara fastighetsanknutna. Medel skall endast kunna lyftas för renovering och modernisering av fastigheten. Detta leder till att hyreshöjningar kan hållas tillbaka i renoverade fastigheter. Därtill kommer att den destruktiva detaljregleringen och lånebyråkratien kan avskaffas.

Vi vill också påpeka att vi möjligen hade kunnat ställa oss bakom revisorernas slutliga ställningstagande i granskningen om man begränsat sig till ett uttalande om själva genomförandet av bostadsförbättringsprogrammet. Även enligt vår mening behövs med hänsyn till bl.a. bostadsbeståndets sammansättning, ålder och kvalitet bostadsförbättringsåtgärder. Vi kan emellertid inte ansluta oss till i revisorernas skrivelse framförda förslag till samhälleliga insatser efter programtidens slut år 1993 för upprätthållande av bostadsbeståndet.

Förs.  
1989/90:13

# Sammanfattning av rapport 1989/90:2 om 1983 års bostadsförbättringsprogram

Förs.  
1989/90:13  
Bilaga

## 1 Rapporten

### 1.1 Bostadsförbättringsprogrammet

Bebyggelsen och därtill hörande anläggningar utgör mer än hälften av landets samlade realkapitalstock och bostäderna drygt en fjärdedel. En stor del av bostadsbeståndet, 4 miljoner lägenheter, är relativt ung (yngre än 30 år). I såväl det äldre som yngre beståndet fordras åtgärder – investeringar och underhåll – för att det skall upprätthållas och förnyas.

År 1983 fastställde riksdagen ett program för bostadsbeståndets förbättring (prop. 1983/84:40 bil. 9. BoU11, rskr. 63), som syftar till att skapa förutsättningar för det befintliga bostadsbeståndets förnyelse. Programmet sträcker sig över en tioårsperiod och lägger tyngdpunkten vid underhåll, reparationer och energisparåtgärder samt vid en ökad tillgänglighet för äldre och handikappade.

Det övergripande målet för bostadsförbättringsprogrammet skulle vara att genomföra sådana förbättringar i bostadsbeståndet som var bostadssocialt angelägna och samhällsekonomiskt försvarbara. De åtgärder som sattes in för att genomföra bostadsförbättringsprogrammet var följande:

- Kommunerna gavs huvudansvaret för att planera, förbereda och initiera genomförandet av programmet.
- Standardkraven i samband med ombyggnad nyanserades.
- Ett särskilt räntestöd i form av årliga räntebidrag infördes för gemensamt underhåll, reparationer och energibesparande åtgärder i hyres- och bostadsrättshus.
- Tillämpningsområdet för ombyggnadslån vidgades.
- Ett enhetligt system för ränte- och amorteringsfria tillägglån infördes för åtgärder som förräntas i sin helhet.
- Tillfälligt statligt bidrag infördes för tillgänglighetsskapande åtgärder, det s.k. hissbidraget.
- Information och utbildning samt forskning och utveckling.

Programmet utvärderades 1986, vilket dåvarande bostadsstyrelsen utförde. Motiven för utvärderingen var att i möjligaste mån tillgodogöra sig de erfarenheter som kunde dras utan att göra någon allmän omprövning av programmet. Flera revideringar och tillägg gjordes emellertid i samband härmed i programmet.

När bostadsförbättringsprogrammet startade, var nyproduktionen av bostäder liten och antalet tomma lägenheter betydande. Läget ändrades emellertid snabbt. För att befärma nyproduktionen bar därför förbättringsprogrammet begränsats i olika omgångar. Särskilt ingripande blev dessa in-



skränkningar i slutet av år 1988, då rambegränsningar för ombyggnad infördes i hela landet och den garanterade räntan för ombyggnad fördubblades.

Förs.  
1989/90:13  
Bilaga

## 1.2 Granskningens inriktning

Granskningen utgår ifrån att ett upprätthållande av bostadsstocken kommer att vara väsentligt även efter programtidens slut. Den har därför inriktats på att se hur det har gått med programmet och vilka krav som mot bakgrund härav bör ställas på de statliga styrmedlen för underhåll, förnyelse och ombyggnad av bostadsbeståndet.

De styrmedel som har beaktats är regelsystemet med lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter som rör ombyggnadsprocessen, det bostadsadministrativa systemet med regel tillämpning och utveckling av praxis samt kunskapsuppbyggnad i form av samlade erfarenheter, forskning och utveckling.

Den nuvarande statliga styrningen av bostadsförsörjningen är i grunden konstruerad för nybyggande. Hur styrmedlen har anpassats för bostadsförbättringen och hur de bör utvecklas vidare har därför granskats.

Eftersom bostadsförbättringsprogrammet begränsats i olika omgångar har granskningen också omfattat förändringar av styrmedlen samt vilken genomslagskraft och vilka effekter dessa fått.

## 1.3 Allmänt

Granskningen har utgått från att det – beroende på bostadsbeståndets sammansättning – även efter programtidens slut 1993 kommer att finnas behov av bostadsförbättringsåtgärder. Den har också utgått från att det även fortsättningsvis fordras samhälleliga insatser för upprätthållande av bostadsbeståndet. Däremot tas det i rapporten inte någon ställning till behovet av ekonomiskt stöd.

Genom förbättringsprogrammet har, såvitt vi vid granskningen kunnat konstatera, modellen med kontinuerlig förnyelse av bostadsbeståndet – att reparera och bygga om i stället för att riva och bygga nytt – befasts.

Granskningen har vidare visat att den fasthet i styrmedlen som behövs för att möjliggöra större långsiktighet och en mer fördelaktig ombyggnadsprocess utifrån tekniskt ekonomiska utgångspunkter har saknats. I rapporten konstateras därför att det behövs en robust och stabil basfinansiering för förbättringsåtgärder med enkla låne- och bidragsformer. För att administrationen av förbättringsåtgärder inte skall bli alltför komplicerad bör den särskiljas från vad som gäller vid nybyggande.

Länreglerna är för närvarande starkt preciserade och därmed mera styrande än plan- och byggreglerna. I rapporten föreslås att förnyelsearbetet i större utsträckning bör styras av den enskilda kommunen, varvid anpassningar och avvägningar kan göras utifrån beståndet och bostadsmiljöerna. Kommunen har lättare än länsbostadsnämnden att bedöma den faktiska situationen. Även för att möjliggöra varsamhet vid bostadsförbättring behövs ett mera anpassat arbetssätt. Kommunens bygglovprövning bör bli mer styrande vid handläggningen av bostadsförbättringsåtgärder.

## 1.4 Ryckigheten

Förutsättningarna för programmet har i omgångar ändrats avsevärt. I rapporten konstateras att detta är betänkligt med hänsyn till den tid den totala ombyggnadsprocessen tar och till den tid det tar att få en beslutad förändring i regelsystemet att fungera i praktiken. Redan efter något år gjordes således inskränkningar i det som avsågs vara ett tioårigt program.

Förvaltning och förbättring av bostäder är en kontinuerlig process. Genomförandet av ombyggnadsprojekt tar ofta tre år eller mer. Innan själva ombyggnadsarbetet startar är det ett flöde av aktiviteter, avsedda att leda fram till olika officiella tillstånd, låne- och bidragsbeslut samt intyg, som ett projekt skall ha lotsats igenom. När förändringar i regelsystemet inträffar måste delar av ombyggnadsprocessen göras om. Administrationen och kostnaden för att genomföra olika åtgärder blir betydande om förutsättningarna ändras alltför mycket. Den tekniska kunskapsutvecklingen och den sunda konkurrensen försvåras också.

Genom den uppbromsning av programmet som skedde under år 1988 är det enligt rapporten tveksamt om det över huvud taget finns något bostadsförbättringsprogram längre.

Den fasthet i styrmedlen som behövs för att möjliggöra större långsiktighet och en mer fördelaktig ombyggnadsprocess sett utifrån såväl tekniska som ekonomiska utgångspunkter har som granskningen visat saknats.

## 1.5 Styrsystem

Det bostadsadministrativa system som för närvarande finns utvecklades efter andra världskriget. Då stod samhällsbyggandet inför en expansion. En kommunal bostadsförsörjningslag beslöts 1947, varvid kommunerna fick ett ökat ansvar för bostadsförsörjningen. En bygglag beslöts 1949, varvid nya genomförandeinstrument tillkom. Bostadsförsörjningsfrågor och byggfrågor har alltsedan dess behandlats i olika regelsystem.

Administrativt sker handläggningen på tre nivåer. På den *centrala* nivån behandlas bostadsfrågor och plan- och byggfrågor förutom av bostadsdepartementet även av statens plan- och bostadsverk (boverket). Boverket inrättades den 1 juli 1987 bl.a. som ett led i att effektivisera det bostadsadministrativa systemet. På den *regionala* nivån behandlas bostadsfrågor av länsbostadsnämnden och plan- och byggfrågor inom länsstyrelsens planenhet. En omorganisation till en samordnad länsförvaltning förbereds för närvarande. Den del av länsbostadsnämndernas verksamhet som avser bostadsförsörjning och annan samhällsplanering skall härvid inlemmas i länsstyrelserna. Lånefrågorna, som utgör den större delen av länsbostadsnämndernas verksamhet, föreslås ligga utanför länsstyrelserna. Frågan om byggandet behandlas av länsarbetsnämnd och byggarbetsnämnd.

På den *kommunala* nivån behandlas bostadsfrågor vanligen av fastighetsnämnden samt plan- och byggfrågor av byggnadsnämnden. Inom flera kommuner har handläggningen på denna nivå sammanförts.

Bostadsförbättringar behandlas på alla dessa nivåer, och åtgärderna blir beroende av insatser från många håll.

Handläggningen av låneärenden regleras i särskild ordning, bl.a. genom

ombyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:693), bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) och förordningen om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus (1983:974), medan handläggningen av byggandet sker enligt plan- och bygglagens (PBL) regler för bygglov.

I rapporten konstateras att handläggningsrutinerna vid länsbostadsnämnderna i en del fall är föråldrade. Schablonerna för låneberäkning av ombyggnadsobjekt är från 1974. Nämnderna har i många fall manuella arbetsmetoder, men datautrustning har under senare tid införskaffats. Information om nya regler sprids från den centrala nivån till länsbostadsnämnderna och vidare till kommuner och fastighetsförvaltare och boende. Handläggningen på dessa nivåer är beroende av föreskrifter och blanketter som tillhandahålls från den centrala nivån.

Granskningen har visat att handläggning av ärenden avseende relativt små förbättringsåtgärder är alltför komplicerad. Det är möjligt att ha ett så här komplicerat system endast om det inte ändras i detaljer hela tiden. Man måste hinna lära sig det. Just kombinationen av en ingående reglering, omständlig administration, många inblandade intressenter och täta förändringar har visat sig helt olämplig.

Flera exempel framfördes under granskningen på hur omständligt systemet är. Föreskrifter avseende beslutet i december 1988 rörande bl. a. undantag från de nya reglerna för stambyten inom vatten- och avloppsnätet hade ännu vid tiden för vår granskning inte utarbetats av hoverket, varför länsbostadsnämnderna inte kunde handlägga ärendena.

De stora administrationskostnader som systemet föranleder kan vidare endast bäras vid stora nybyggnadsprojekt. Små varsamma ombyggnader blir svåra att genomföra.

PBL har vidare medfört att planeringsprocessen förlängts, då antalet sakägare och överklagande ökat. Det finns exempel på överklaganden i låneärenden som inte handlagts på två år.

Under granskningen har flera förslag till effektivisering framförts. I stort går de ut på att ett mer decentraliserat förfarande och ett mer praktiskt anpassat arbetssätt bör tillämpas.

## 1.6 Kunskapsuppbyggnaden

Forskningsorganisationen på bebyggelseområdet omfattar ett finansierande organ – statens råd för byggnadsforskning (BFR) – och ett forskningsinstitut – statens institut för byggnadsforskning (SiB).

Den centrala myndigheten inom området, hoverket, bedriver också praktiskt inriktat utvecklings- och utredningsarbete i anslutning till den egna verksamheten. Enligt instruktionen skall kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsåterföring bli centralt för verket.

Andra myndigheter med viss forskningsstödande verksamhet på bostadsområdet är styrelsen för teknisk utveckling (STU), statens lantmäteriverk och statens energiverk (STEV).

Inom bebyggelseområdet finns också flera privata forsknings- och utvecklingsstödande organ som t. ex. svenska byggtreprenörers utvecklingsfond (SBUF), Arkitekternas forum för forskning och utveckling (ARKUS) och SABO:s utvecklingsavdelning.

För att bostadsförbättringsprogrammet skulle kunna genomföras krävs, enligt ROT-programmet (Ds Bo 1983:2), även experiment- och utvecklingsverksamhet av olika slag samt en forskning som inriktas på de längre perspektiven i uppföljning och utveckling av förbättringsverksamheten.

Stadsförnyelsekommittén föreslog att demonstrations- och experimentverksamheten inom ombyggnadsområdet skulle utökas väsentligt. Syftet skulle vara att etablera goda exempel på ombyggnad som kunde påskynda utvecklingen mot ett bättre ombyggnadsätt samt dessutom att i experiment pröva alternativa tekniker, metoder och processer för att därigenom medverka till utveckling av förnyelseverksamheten. Byggforskningsrådet begärde hösten 1982 medel för en verksamhet med denna inriktning. Riksdagen har därefter beslutat att de experimentbyggnadsmedel som rådet redan ansvarar för och som dittills till största delen varit knutna till energiexperiment i försättningen skall kunna användas inom rådets hela verksamhetsområde.

Därvid förutsattes att den utökade experimentverksamheten borde läggas upp så att den kan dokumenteras och utvärderas. Resultaten borde därefter föras vidare i form av information och utbildning.

För särskilt svåra tekniskt/ekonomiska problem som uppstår vid installation av t.ex. hissar och andra lyftanordningar i befintliga byggnader anslog riksdagen särskilda medel.

Även kunskaper om bostadsbebyggelsens egenskaper behövde enligt riksdagsbeslutet fördjupas och hållas aktuella. Särskilt kunskaperna om småhusbebyggelsen ansågs otillräckliga. De fortsatta undersökningarna borde inriktas på såväl tekniskt/funktionella byggnadsegenskaper och underhållsskick som frågor om bebyggelsens närmiljö, områdesegenskaper, bostadskomplement och formerna för förvaltning och underhåll. Vidare nämndes behov att vidareutveckla bl.a. varsamma ombyggnadsmetoder, god kostnadskontroll, planering, produktionsteknik, restaureringstekniska frågor, nya energitekniska installationer och genomförandemetoder.

Av granskningsrapporten framgår att BFR:s projektverksamhet rörande ombyggnads- och förnyelsefrågor inte ökade påtagligt sedan bostadsförbättringsprogrammet startade år 1983. Dessutom minskar verksamheten påtagligt efter år 1986. De genomförda projekten har vidare haft övervägande teknisk inriktning.

Ställt mot behoven på ombyggnadsområdet har det visat sig att det brister mest när det gäller s.k. managementkunskaper. Det handlar t.ex. om hur hela den komplicerade ombyggnadsprocessens olika delar och aktörer skall kunna samordnas på ett bra sätt. Undantag här är områdena varsam ombyggnad och ombyggnad av s.k. ROT-badrum. Brister finns också när det gäller forsknings- och utredningsarbete rörande styrsystemet som underlag för förändringar av styrmedlen.

När det gäller experiment- och demonstrationsprojekt har projekten främst handlat om kopplingen energi-ombyggnad. Det kan t.ex. gälla att vidta en rad olika energibesparande åtgärder i större kvarter, tilläggsisolering av fönster och dörrar, andra typer av isoleringsåtgärder, installation av fläkt och värmepump, ersättning av vädringsluckor etc.

Jämfört med den ambitiösa plan BFR skisserade år 1982 har sålunda inte

mycket gjorts. Särskilt renodlade ombyggnadsexperiment lyser med sin frånvaro. Mycket få kunskapsprojekt har resulterat i praktiska fullskaleexperiment.

Som statligt styrmedel – i meningen kunskapsinstrument/underlag för att fatta bättre beslut och att ompröva verksamhetsinriktning m. m. för bostadsförbättringsprogrammet – har experimentbyggande inte använts på något mer aktivt sätt.

Det konstateras också i rapporten att ryckigheten och kortsiktigheten i uppläggningsen av bostadsförbättringsprogrammet knappast har gjort det möjligt att, annat än på vissa områden, utnyttja nya rön, erfarenheter etc. från praktiska experiment.

Vid granskningen har noterats att boverket håller på med en översyn av stödet till ombyggnader och förbättringar. Översynen syftar bl.a. till att åstadkomma ett regelsystem som innebär färre och enklare stödformer som stimulerar till ökad varsamhet med hus och människor, större lokalt inflytande, fortsatt utveckling av boinflytande och att fysiska åtgärder oftare kombineras med sociala insatser.

Boverket har i sin anslagsframställning 1990/91 redovisat att de utvärderingar som genomförts visar att nuvarande stöd till ombyggnad och förbättring inte är anpassat till dagens och framtidens behov. Det är ursprungligen utformat med hänsyn till behoven i det omoderna beståndet. Förändringar har gjorts under senare år men dessa har lett till att stödet blivit svåröverskådligt och komplicerat. Allt större svårigheter har uppstått i tillämpningen för den yngre och moderna bebyggelsen, som har brister av mycket olika slag.

Granskningen av genomförandet av 1983 års bostadsförbättringsprogram har dessutom lett fram till bl.a. följande förslag.

1. Om kommunens bygglovprövning blir mer styrande vid handläggningen av bostadsförbättringsåtgärder kan bidragen till sådana åtgärder göras mer generella och förmedlas av kommunerna.

2. För att upprätthålla de bostadssociala ambitionerna fordras även åtgärder som inte är företagsekonomiskt lönsamma. Stöd till sådana åtgärder blir enklare att administrera som bidrag via kommunerna än som lån inom samma kostnadsram.

3. Ett särskilt bostadslåneinstitut (SBAB) skulle kunna bevilja lånen.

4. Den statliga bostadsadministrationen bör som stöd för bl.a. kommunernas arbete med bostadsförbättring bidra med information och kunskaps-spridning.

5. Gränsen bör preciseras bättre mellan underhåll och ombyggnad. Former för ett lagstadgat underhåll bör utvecklas så att lånestöd till uppenbart försummat underhåll undviks. Krav på en förvaltningsplan som en förutsättning för ombyggnadsstöd kan härvid vara en möjlighet.

6. För att det vid programtidens slut och i fortsättningen på 1990-talet skall finnas samlade erfarenheter rörande bostadsförbättringens problem bör forskningsprojekt och praktiska fullskaleexperiment på strategiska områden initieras tämligen omgående. BFR bör bearbeta dessa frågor i samarbete med boverket och andra organ så att dessa frågor inte kommer i skymundan i forskningsplaneringen på området.

## 2 Remissyttranden

Förs.  
1989/90:13  
Bilaga

Yttrande över rapporten har efter remiss avgetts av statens plan- och bostadsverk (boverket), statens råd för byggnadsforskning (BFR), statens institut för byggnadsforskning (SiB), länsbostadsnämnden i resp. Stockholms län, Göteborgs och Bohus län, Örebro län och Västerbottens län, Malmö kommun, Svenska kommunförbundet, Sveriges fastighetsägareförbund, Byggtreprenörerna, HSB:s riksförbund och Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO).

Byggnadsarbetareförbundet och Örebro kommun har också getts tillfälle att yttra sig men inte svarat.

### 2.1 Allmänt om programmet

I rapporten framhålls att byggverksamheten kom i gång igen efter 1983 genom bostadsförbättringsprogrammet och att åtgärder som var välbehövliga av bostadssociala skäl och för bostadsbeståndets upprätthållande genomfördes. Genom förbättringsprogrammet har modellen med kontinuerlig förnyelse av bostadsbeståndet – att reparera och bygga om i stället för att riva och bygga nytt – befasts. Kontinuerligt underhåll och förbättringsåtgärder behövs för att realkapitalet skall kunna upprätthållas. Remissinstanserna instämmer till stor del i denna allmänna syn på programmet.

*Svenska kommunförbundet* konstaterar att en omfattande ombyggnadsverksamhet kom i gång, att välbehövliga moderniseringar genomfördes och att många lägenheter byggdes om för att underlätta kvarboende för äldre. För att komma till rätta med överskottet på bostäder gjordes många lägenhetssammanslagningar. Målet med programmet har därmed i stort uppfyllts. Däremot har många och ryckiga förändringar i finansieringsreglerna medfört problem för kommunerna.

*HSB:s riksförbund* understryker att det är av yttersta vikt att bostadsbeståndet kontinuerligt vårdas och förnyas. Om så inte sker finns, enligt HSB, risk för förfall med kapitalförstöring som resultat. Enligt HSB är det således av största betydelse att de samhälleliga förutsättningarna för en ändamålsenlig vård och förnyelse av de befintliga bostäderna finns. Förbundet ser programmet som ett ambitiöst försök att åstadkomma sådana förutsättningar. Syftet förfelades dock snart enligt förbundet genom inskränkningar i finansieringsvillkoren.

*BFR* understryker vikten av en god kontinuerlig förvaltning under byggnadernas livscykel. Det innebär stora fördelar ur många synpunkter – tekniskt, ekonomiskt och socialt –, vilket styrks av forskningsresultat.

*Länsbostadsnämnden i Stockholms län* anser att en högre kontinuitet inom ombyggnadsområdet är önskvärd liksom ett minskat antal regelförändringar.

*Länsbostadsnämnden i Örebro län* anser att programmet var värdefullt för bostadsbeståndet och att behovet av nya åtgärder för det äldre bostadsbeståndet är ganska stort och bör tillskapas så fort utrymme finns i branschen. *Länsbostadsnämnden i Västerbottens län* delar också uppfattningen att bostadsförbättringsprogrammet har varit värdefullt. Nämnden redovisar vi-

dare att miljonprogrammets bostäder inom kort kräver åtgärder och att det därför är angeläget med stödformer för bostadsförbättring som innebär långsiktig beständighet.

*Fastighetsnämnden i Malmö kommun* framhåller att det är angeläget att det skapas bättre ombyggnadslånemöjligheter än dagens, så att inte lånereglererna leder till en omfattande rivning av gamla byggnader. Detta bostadskapital bör i stället upprätthållas och förnyas, inte minst i miljonprogramområdena.

*SABO* redovisar att fram till sekelskiftet kommer antalet lägenheter äldre än 30 år att ha mer än fördubblats och uppgå till 560 000 (ca 60 %) av samtliga lägenheter i SABO-företagen, dvs. ha uppnått en sådan ålder att de traditionella underhållsåtgärderna inte längre är tillräckliga. Dessutom finns det, enligt SABO, ett påtagligt behov av anpassning till en åldrande befolkning och utveckling, dvs. bibehållande av närservice i bostadsområdena, varför utvecklingen av ett effektivt bostadsförbättringsprogram är av central betydelse för SABO-företagen. SABO lade i rapporten Erfarenheter av bostadsförnyelse – slutsatser från SABOs bostadsförnyelseprojekt 1981–89 tyngdpunkten på bostadsförnyelsen som en kontinuerlig process.

## 2.2 Ryckigheten

*Boverket* instämmer i att den ryckighet som drabbat bostadsförbättringsprogrammet, när låne- och bidragsvillkor från tid till annan ändrats kraftigt, är ett problem. Verket konstaterar emellertid samtidigt att detta är ett resultat av politiska beslut som i de flesta fall fattats av riksdagen. Det kan enligt verket finnas skäl att närmare analysera bevekelsegrunderna för de politiskt beslutade förändringarna. Både tillkomsten och nedtoningen av bostadsförbättringsprogrammet har ju varit betydelsefulla element i konjunkturpolitiken.

*SiB* anför att kritiken mot ryckighet och tvära kast i bostadsförbättringsprogrammet kommer från marknadens intressenter och måste vägas mot kravet på en politik som beaktar hela byggsektorn med bl.a. ökad efterfrågan på lägenheter och kontorslokaler och den allmänna sysselsättningskonjunkturen.

*SiB* konstaterar vidare att bostadsministern och de flesta aktörerna på bostadsmarknaden då programmet utformades utgick från att Sverige var färdigbyggt. Vad som gällde var att värda den befintliga bostadsstocken, höja boendekvaliteten och minska problemen för byggarbetarkåren och materialindustrin. Nu är det, enligt *SiB*, en totalt annorlunda situation med stor efterfrågan på bostäder, överhettning i byggkonjunkturen och snabbt stigande produktionskostnader.

*BFR* instämmer i rapportens uppfattning om de negativa konsekvenserna av ryckigheten. *BFR* menar också att det faktum att fastheten i styrmedlen saknats är allvarligt inte bara ur teknisk/ekonomisk synvinkel utan även utifrån sociala synpunkter.

En högre kontinuitet inom ombyggnadsområdet är enligt *länsbostadsnämnden i Stockholms län* önskvärd liksom ett minskat antal regelförändringar. Nämnden anser vidare att det framgår av rapporten att ombyggnads-

volymen inte påverkat nybyggnadsvolymen i större utsträckning och att det snarare är det övriga byggandet som begränsar nybyggandet av bostäder. Detta gör det enligt nämnden möjligt och önskvärt att genomföra förändringar av rambegränsningar och räntenivåer.

*Hyresgästernas riksförbund* delar i stort den syn på bostadsförbättringsprogrammet som redovisas i rapporten. Programmet har präglats av en ryckighet som många gånger försvårat ett meningsfullt inflytande från de boendes sida. Detta gäller enligt förbundet både den forcerade starten av programperioden och det tvärstopp som de förändrade finansieringsvillkoren inneburit.

*Länsbostadsnämnden i Örebro län* anser att ryckigheten har varit ett problem som försvårat planeringen. En smidigare hantering och ändring av vissa regler skulle göra att åtgärder blev snabbare utnyttjade. Nämnden anser också att ett samspel mellan nyproduktion och ombyggnad är bra och kan komplettera varandra. På så sätt kan resurserna inom branschen bättre tas till vara.

Vid ränteändringen 1988 blev bostadsförbättringsprogrammet i Örebro län huvudsakligen begränsat till kulturhistoriska byggnader och byggnader som ingår i kulturhistoriskt värdefull miljö. Många av de ombyggnadsobjekt som startade med dispensreglernas hjälp pågår fortfarande. Effekten av neddragningen av bostadsförbättringsprogrammet har ännu inte blivit fullt märkbar.

*HSB* säger sig i hög grad ha upplevt den ryckighet i förutsättningar som beskrivs i rapporten. Denna har enligt förbundet inverkat mycket negativt på förbättringsarbetet. Då planeringsprocessen vid förändringar i befintliga bostadshus med nödvändighet är lång på grund av den stora mängd intressen som skall sammanvägas, har ryckigheten fått särskilt negativa konsekvenser. Förbundet anser att de exempel, där kostsamma projekterings- och planeringsinsatser blivit tillspillogivna, då förutsättningarna förändrats är otaliga.

*HSB* anser vidare att det måste bli ett slut på ryckigheten. Planeringsförutsättningarna måste ligga fasta under längre tidsperioder och bygg- och finansieringsreglerna måste utformas så att en kontinuerlig förnyelseprocess blir möjlig.

Man påpekar att det inflytande för de boende som i rapporten anses angeläget redan finns i bostadsrätten. Där bestämmer de boende till alla delar vad som skall företas med bostäderna. Detta förhållande gör också att genomförandetiden generellt är längre än vid hyresrätt varför den ovan nämnda ryckigheten i förutsättningarna kommit att bli särskilt kännbar.

*Även fastighetsnämnden i Malmö kommun* pekar på svårigheterna för många bostadsrättsföreningar som haft stora konsultkostnader. När villkoren ändrats har de nedlagda kostnaderna inte kunnat nyttiggöras. Det gäller enligt fastighetsnämnden även för övriga fastighetsägarkategorier som för åtskilliga projekt har haft att räkna med sämre lånemöjligheter med den nuvarande takten i medelstillelningen.

Nämnden konstaterar vidare att rambegränsningen motiverades med att överhettningstendenser inom bl.a. ombyggnadssektorn ledde till stora prisökningar för nybyggandet av bostäder utan att medföra ett ökat bostadstillskott. Med den rådande begränsade tillgången på produktionsresurser gjor-



des bedömningen att ett större lägenhetstillskott kunde erhållas genom överföring av arbetskraftsresurser till nybyggnadssidan. Fastighetsnämnden delar revisorerernas slutsats att de personalresurser som frigjorts genom ombyggnadsbegränsningen sugits upp av byggverksamhet utanför bostadssektorn. Nämnden vill också understryka att det med hänsyn till den långa tid på normalt ett par år mellan beslut om och faktiskt påbörjande av nybyggnad inte går att få någon reell effekt av snabba omkastningar.

Nämnden reser också frågan om ursprungsprogrammet inte varit för långtgående med avseende på ombyggnadslånen. Programmet medgav en generell lånemöjlighet till totalombyggnad med 3 procents garanterad startrenta för alla flerfamiljshus som var äldre än 30 år. Frågan är enligt nämnden om inte åldersgränsen i stället borde satts till t.ex. 50 år. Undantag för tillgänglighet, miljonprogramsåtgärder och ledningsbyten kunde ha funnits. På så sätt hade, anser nämnden, kostnaden för ombyggnadslånen hållits nere och man hade haft lättare att undvika de senaste årens tvära inskränkningar med kvotering och dubbling av den garanterade räntan.

*Länsbostadsnämnden i Västerbotten* redovisar att begränsningarna i programmet år 1988 medförde att praktiskt taget all ombyggnadsverksamhet, som inte då stod klar att påbörjas, upphörde. Nämnden anser att ryckigheten inom bostadssektorn är ett stort problem för alla inblandade parter. De mindre företagen har inte förmått ställa om sig till nyproduktion av bostäder, där de stora företagen nu helt dominerar. Mycken kunskap och erfarenhet har gått förlorad. Dessutom har omställningsproblem uppstått.

*Kommunförbundet* anser att de erfarenheter och synpunkter som redovisas i rapporten stämmer väl överens med de erfarenheter som kommunerna och förbundet har av hur bostadsförbättringsprogrammet har genomförts. Förbundet vill också understryka vad som sägs i rapporten om ryckighet och kortsiktighet i uppläggning och genomförande av bostadsförbättringsprogrammet. Staten har i ett flertal fall infört län eller bidrag som endast gällt under en mycket begränsad tid. Ett exempel på detta som också nämns i rapporten är hissbidragen som gavs under tre år.

Kortsiktiga bidrag som det i rapporten nämnda hissbidraget rycker enligt förbundet sönder kommunernas långsiktiga planering. De leder ofta till att ett område prioriteras på bekostnad av andra. När de statliga besluten dessutom förutsätter kommunal delfinansiering och tas sent under kalenderåret – dvs. efter det att kommunerna har beslutat om budgeten för nästkommande år – så får besluten dålig genomslagskraft under det första året. Kommunerna har, påpekar förbundet, framfört stark kritik mot dessa företeelser i en intervjuundersökning som genomfördes 1987. Kommunerna framhöll då hur väsentligt det är att få goda möjligheter till en långsiktig planering. I stället för kortsiktiga och punktvisa insatser från statens sida efterlystes beslut som ger goda förutsättningar för kontinuitet i den kommunala bostadsför-sörjningen. Förbundet vill därför understryka behovet av en förnyelsestrategi som innebär att en mer kontinuerlig förnyelse möjliggörs.

*SABO* konstaterar att bostadsförnyelsen innebär att alla inblandade – konsulter, entreprenörer, förvaltare samt kommunen – måste lära sig ett nytt arbetssätt som bygger på långsiktighet och förtroende. Bostadsförbättringsprogrammet har emellertid, anser SABO, hittills kännetecknats av en bety-

dande ryckighet. Ryckigheten har t.ex. stört det utvecklade och tidskrävande samrådsförfarande som alltmer tillämpas vid ombyggnad. I ett flertal ombyggnadsprojekt skadades relationerna mellan boende och företag svårt av ombyggnadsstoppet under hösten 1988. En väl fungerande ombyggnadsprocess förutsätter stabila och pålitliga ombyggnads- och finansieringsregler. Med hänsyn till den långa tidsutdräkten i ett ombyggnadsprojekt och den oro processen skapar är det absolut nödvändigt att de regler som gäller i början av ett projekt också kan tillämpas vid det praktiska genomförandet. Pålitliga förhandsbesked måste kunna ges. En väl fungerande planeringsprocess ställer också krav på ett effektivt planeringsstöd, något som saknas i dag. SABO påpekar vidare att en annan effekt av ombyggnadsstoppet var att den kunskapsuppbyggnad som skett inom området allvarligt skadades. De konsulter och entreprenörer som utvecklat specialkompetens för ombyggnad har tvingats omorientera sin verksamhet varvid viktiga resurser för det fortsatta förnyelsearbetet gått förlorade.

*Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län* konstaterar att det i samband med regeringens beslut hösten 1986 om begränsning av låneunderlaget för Göteborgsregionen 1987 inte togs hänsyn till att det på fastighetskontoret i Göteborg låg ansökningar för över 1 miljard kronor som ej togs med i ramen och att bostadsföretaget Poseidon och Skanska planerade en ombyggnadsvolym för närmare 1 miljard kronor per år under en tioårsperiod.

Göteborgs kommun har med hänsyn till Poseidons mer än 10000 mycket dåliga lägenheter prioriterat ombyggnadsverksamhet före nyproduktion, vilket innebär att kommunen ej accepterat regeringens beslut om rambegränsningar och höjd ränta, utan fört kontinuerliga överläggningar med regeringen om de speciella Göteborgsproblemen.

Ombyggnadsvolymer har enligt länsbostadsnämnden inte i någon större omfattning trappats ned i Göteborg och ersatts med nyproduktion utan i stället följt de bostadspolitiska intentioner som Göteborgs kommun har.

## 2.3 Styrssystem

*Svenska kommunförbundet* delar rapportens syn på styrsystemen för bostadsförbättring och konstaterar att den statliga styrningen av bostadsförsörjningen i första hand är konstruerad för nybyggande och att styrmedlen för bostadsförbättringen därigenom blivit onödigt komplicerade och oständliga. Nuvarande stöd är enligt styrelsen inte anpassat till dagens och framtidens behov. Det är mera anpassat till tidigare behov av teknisk och standardmässig förnyelse av det omoderna bostadsbeståndet. De förändringar som successivt har gjorts i stödsystemet har enligt styrelsen medfört att detta blivit ytterst komplicerat och svåröverskådligt.

Förbundet påpekar att man i remissvaret över förslagen i betänkandet (SOU 1989:71) Ny bostadsfinansiering har krävt att hela den statliga bostadslåneadministrationen skall ses över. Skälet är dels att det föreslagna lånefinansieringssystemet inte kräver en så omfattande administration som den nuvarande, dels att en del verksamhet bör kunna decentraliseras till kommunerna. Förbundet finner en sådan översyn än mer angelägen utifrån den analys som gjorts av riksdagsrevisorerna över hur bostadslåneadministrationen fungerar.

Även fastighetsnämnden i Malmö kommun delar till stor del den i rapporten framförda slutsatsen att styrmedlen för bostadsförbättring blivit onödigt komplicerade och omständliga. Nämnden har dock förståelse för att man efter uppföljning av ombyggnadsverksamheten ändrade och utfärdade mer detaljerade krav rörande bl.a. tillgänglighet, varsamhet, hyresrabatter, väsentlig förbättring och ingångsvärdesbeläning. Det är enligt nämnden naturligt att staten utan att riskera säkerheten för de utlånade medlen vill få så god effekt som möjligt av ombyggnadssubventionerna. Bl.a. har den granskning av ombyggnadsprojekten som lånebyrå och stadsarkitektavdelningen i Malmö gemensamt har utfört inneburit en sådan effektivisering. Vidare har arbetet i Malmö underlättats genom att kvalitetskrav för ombyggnad har antagits i kommunens bostadsförsörjningsprogram, där bl.a. också den kommunövergripande saneringsberedningens – senare stadsförnyelsegruppens – målsättning har beaktats.

Boverket påpekar att verket i anslagsframställningen för budgetåret 1990/91 har redovisat vissa preliminära slutsatser och en principskiss för hur ett framtida ekonomiskt stöd till ombyggnad och förbättring skall kunna konstrueras.

Verket finner revisorernas påstående att varken hoverket, BFR eller SiB tagit itu med uppgiften att utarbeta och föreslå mer genomgripande förändringar i styrsystemet mot denna bakgrund vara egendomligt.

Boverket redovisar att arbetet med förslag till nytt stödsystem har försvårats av de diskussioner om ett nytt skatte- och bostadsfinansieringssystem som nu pågår inom regeringskansliet. Ett nytt stöd för ombyggnad och förbättring måste enligt hoverket baseras på den generella bassubvention som kommer att finnas i det nya skatte- och bostadsfinansieringssystemet.

Verket avser enligt yttrandet att göra en avrapportering till bostadsdepartementet vid årets slut. Denna kommer att inrymma såväl slutsatser från utvärderingen av dagens stödsystem som förslag till utformning av ett nytt system. Boverket anser det mot den bakgrunden anmärkningsvärt att riksdagens revisorer väljer att just nu dra slutsatser och föreslå delvis ganska långtgående förändringar i regelsystemet och stödsystemet för bostadsförbättring. Boverket anser det i varje fall inte möjligt att föregripa den avrapportering som verket senare kommer att lämna.

Boverket finner det vidare förvånande att revisorerna drar slutsatser av att handläggningstiderna för ombyggnadsärenden i Stockholms län förlängts kraftigt mellan 1984 och 1989, eftersom verket menar att rambegränsningarna för Stockholms län naturligen måste leda härtill.

Även SiB påpekar att förändringar i styrmedlen är ett naturligt inslag i bostadspolitiken. Om det är effektiva förändringar är en annan fråga. SiB anser att programmet kvarstår med intakta mål även om subventioneringsgraden har sänkts.

Den framförda kritiken av det komplicerade regelsystemet och dess tillämpning är enligt SiB i många stycken riktig. Det finns också en mängd skäl som talar för att reformera stödsystemet och sådant arbete pågår också på boverket. Däremot är det svårt att lösa problemen utan att skapa förlorare. En mängd forskningsresultat visar på sådana svarigheter påpekar SiB.

BFR menar att alltför täta ändringar av reglerna inom styrsystemet inte

gjort det möjligt eller meningsfullt att försöka göra utvärderingar. Det har inte hunnit bli några effekter som varit möjliga att studera (utöver ryckighetens negativa konsekvenser som knappast behöver styrkas av någon forskning). BFR anser att en grundförutsättning i dag för att kunna återuppta kunskapsutveckling gällande bostadsförbättring är att ombyggnads- och förnyelseverksamheten kan komma i gång igen.

*Hyresgästernas riksförbund* delar uppfattningen att det behövs en robust och stabil basfinansiering för förbättringsåtgärder med enkla låne- och bidragsformer men ifrågasätter om utredarna med sitt underlag har skaffat sig den bakgrund som behövs för att bedöma de lämpligaste förändringarna i styrsystemen.

*Länsbostadsnämnden i Stockholms län* redovisar att nämnden under året har genomgått en datorisering vilken har positiva effekter på handläggningstider och även förenklar lånearbetet. Utredningen *Förenklad handläggning av ansökningar till bostadslån m.m.* kommer, om förslagen antas enligt nämnden, att leda till att administrationen och blankettförfarandet förenklas. De i utredningen föreslagna förenklningarna kan, enligt nämnden, leda till mer långtgående åtgärder och en snabbare rationalisering än vad revisorernas rapport föreslagit.

Nämnden redovisar vidare att den har ett kontinuerligt informationsutbyte med alla kommunerna i länet. Den anordnar bl.a. seminarier, ger ut en periodisk tidskrift och informerar direkt till kundkretsen vid införandet av nya länemetoder och förändringar av regler och ramar. Härigenom erhåller samtliga kommuner och alla aktivt intresserade lånesökande snabb och direkt information om nyheter i regelverk och praxis. Detta har, anser nämnden, fungerat väl och kommer även fortsättningsvis att ges prioritet.

*SABO* redovisar att organisationen under perioden 1981–1989 har bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete när det gäller bostadsförnyelse. Erfarenheterna sammanfattas i rapporten *Erfarenheter om bostadsförnyelse – Slutsatser från SABOs bostadsförnyelseprojekt 1981–1989*. SABO lade i detta projekt tyngdpunkten på bostadsförnyelsen som en kontinuerlig process, vikten av förankring och att det finns resurser för planering och förberedelser. Det framstod som angeläget att hålla tillbaka det tekniska, åtgärdsorienterade synsätt, präglad av nybyggnadstänkande, som kännetecknat många ombyggnadsprojekt. SABO anser också att bostadsförnyelsen måste styras genom förvaltningen.

I dag saknas ofta både de byggnadsmaterial och den kunskap som krävs för en försiktig förnyelse av äldre hus. Här krävs både tillgång till byggnadsmaterial samt utbildning i byggnadshistoria och varsamma metoder för förvaltare, fastighetsskötare, konsulter och byggare.

Det är, anser SABO, viktigt att regelsystemet konstrueras så att det inte tvingar fram onödigt omfattande åtgärder.

*Länsbostadsnämnderna i Göteborgs län och Västerbottens län* redovisar att handläggningstiderna för ombyggnadslån där är betydligt kortare än i Stockholm.

*Boverket* delar revisorernas slutsats om behovet av stöd till bostadssocialt motiverade åtgärder, som inte är företagsekonomiskt lönsamma. Den närmare utformningen av ett sådant stöd kommer verket att redovisa i en kom-

mande rapport, men inte heller ett sådant stöd kan beslutas av kommunerna med mindre kommunerna svarar för en betydande del av finansieringen.

*SABO* påpekar att ett av bostadsförbättringsprogrammets viktigaste mål var att öka tillgängligheten i det äldre bostadsbeståndet. *Hyresgäströrelsen* har beslutat att inte acceptera omfördelning av kapitalkostnader på grund av installation av hissar. Deras uppfattning är, att den kostnad som inte kan täckas av bruksvärdesökningen bör bäras av samhället i sin helhet och inte bara av resp. bostadsföretags hyresgäster. *SABO* har i en rad sammanhang framfört samma syn på finansieringen av hissar som hyresgäströrelsen. Hissbidrag är en nödvändig förutsättning för en riktig kostnadsfördelning mellan olika fastighetsägare, landsting, kommun och stat.

*Svenska kommunförbundet* delar revisorernas tveksamhet till behovet av särskilda ombyggnadsregler. Erfarenheterna av de gångna två åren sedan PBL:s ikraftträdande gör, anser styrelsen, att det kan ifrågasättas om inte PBL:s allmänna regler är tillräckligt styrande för ombyggnadsverksamheten.

I rapporten framhålls att kommunerna som stöd för bostadsförbättringsverksamheten kan utarbeta särskilda program för olika områden. Förbundet har inget att invända mot detta men vill understryka att det bör vara en frivillig uppgift för kommunerna och ses som ett naturligt led i utvecklingen av kommunernas tillämpning av PBL.

*Boverket* påpekar att plan- och bygglagen förutsätter särskilda ombyggnadsföreskrifter. Det har enligt verket varit besvärande för lagtillämpningen att sådana föreskrifter inte var utfärdade då lagen trädde i kraft den 1 juli 1987. I praxis har handläggningen i avsaknad av aktuella föreskrifter fallit tillbaka på äldre föreskrifter i Svensk Byggnorm.

Verket har nu inlett ett arbete med ombyggnadsföreskrifter till plan- och bygglagen. Enligt verkets bedömning finns anledning till genomgripande förändringar i utformningen av föreskrifter för ombyggnad bl.a. för att tillgodose de synpunkter som revisorerna för fram, dels om en bättre anpassning till den enskilda byggnaden och bebyggelsemiljön, dels för en bättre samordning mellan läneregler och bygglovshantering. Regler utformade utifrån sådana kriterier kan sannolikt kräva förändringar också i lagen. Verket kommer i det pågående arbetet att överväga också sådana ändringar.

*HSB* anser att samhällets styrning av bostadsbyggande och bostadsförbättring i huvudsak bör ske genom byggregler och att det är naturligt att kommunerna tillsammans med brukarna härvid ges en central roll. Statens uppgift bör enligt *HSB* i huvudsak vara att se till att de finansiella förutsättningarna finns. *HSB* anser att den stegvisa modell för ombyggnad som refereras i rapporten, vilken innebär att standarden i en fastighet höjs successivt under t.ex. en tioårsperiod, är direkt olämplig. *HSB* menar att det både från ekonomisk och social synpunkt är bättre att samla åtgärderna. De boende är knappast villiga att betala merkostnaden för att bo på en byggplats till och från i tio års tid jämfört med en snabbare, mer rationell byggnadsinsats.

*SABO* erinrar om att det beslut om räntebidrag som stöd till gemensamt underhåll (Räntebidragsförordningen, RBF) som fattades av riksdagen 1983 successivt har urholkats av myndigheten.

Stödet infördes (prop. 1983/84:40, bil. 9) med de uttalade syftena att kraftigt stimulera investeringar i underhåll och reparationer och till rimlig eko-

nomisk rättvisa mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier. Bakgrunden var att de allmännyttiga bostadsföretagen och s. k. äkta bostadsrättsföreningar är schablonbeskattade, vilket bl.a. betyder att dessa inte kan utnyttja underskott på grund av ränteavdrag skattemässigt.

I dag (1989) täcks, enligt SABO, uppskattningsvis endast ca 60 % av den verkliga kostnaden av bidragsunderlaget. Detta medför risk för att stora delar av det gemensamma underhållet inte kan genomföras utan kraftiga hyreshöjningar. Den i bostadsförbättringsprogrammet eftersträfvade neutraliteten vid lånefinansiering av gemensamt underhåll mellan olika upplåtelseformer och ägarkategorier uppnås härmed inte, anser SABO.

Förs.  
1989/90:13  
Bilaga

## 2.4 Kommunernas roll i förnyelsearbetet

*Boverket* anser att kommunerna bör ha ett avgörande inflytande över ombyggnads- och förbättringsverksamheten både vad avser val av områden för insatser och omfattning och inriktning på åtgärder.

Förslaget att lägga beslutsbefogenheter på kommunerna som rör statliga subventioner förefaller dock *boverket* mindre väl genomtänkt. Liknande tankegångar har prövats vid flera tillfällen tidigare. Det har då inte befunnits lämpligt att låta kommunerna förmedla eller besluta om lån och bidrag som huvudsakligen inrymmer statliga subventioner. Kommunalisering har kunnat genomföras i vissa fall då lån beräknas från givna schabloner som är oberoende av t.ex. nivåer för kommunala subventioner, som t.ex. bostadsanpassningsbidrag. I övrigt så visar även *boverkets* erfarenhet att det är nödvändigt med ett statligt beslutsfattande då de statliga medlen delvis använts för att täcka kommunala investeringar eller avgifter till kommuner.

*SiB* påpekar att kommunerna i såväl det ursprungliga ROT-programmet som i plan- och bygglagen ges möjlighet att göra områdesplaner där man kan besluta om lokala standardkrav. Kriteriet skall vara att bebyggelsen inom området ges långsiktigt godtagbara egenskaper och att kommunen fattar politiska beslut. Det är sålunda enligt *SiB* inte bristen på styrmöjligheter som förhindrar kommunerna från att ta ett fastare grepp och styra. Ett resultat av en sammanställning av ett 20-tal FoU-projekt kring ombyggnadsområden visade bl.a. att det är dålig samordning mellan bostadsföretagen och de kommunala myndigheterna – kommunerna tar inte sitt ansvar. Bostadsförnyelsen berör hela det kommunalpolitiska ansvarsområdet på ett helt annat sätt än som sker i praxis i dag. I en undersökning som gällde kommunernas områdesvisa planering för tillgänglighet i enlighet med ROT-programmet visades att det var få kommuner som genomförde en sådan planering och endast ett fåtal som fastställde dem genom politiska beslut, påpekar *SiB* vidare.

Att kommunerna dåligt utnyttjar sina styrmöjligheter framgår också i samband med ombyggnad för ökad tillgänglighet, anför *SiB*.

Installation av hiss sker oftast i samband med genomgripande renovering. Vid sådan omfattande ombyggnad flyttar hyresgästerna ofta temporärt till andra lägenheter och endast cirka en tredjedel av dessa flyttar sedan tillbaka till sin renoverade lägenhet. (Victorin 1986). En stor del av dessa lägenheter har efter ombyggnaden fått hiss och ökad tillgänglighet. Kommunerna skulle i denna situation kunna utnyttja sin rätt att förmedla lägenheter som finansierats med statliga lån till att upprätta särskild kö för handikappade eller

äldre. Ingen kommun hade vid undersökningstillfället utnyttjat den möjligheten.

Sammanfattningsvis kan enligt SiB sägas att, även om syftet att minska byråkratiskt krångel och effektivisera ombyggnadsprocessen är vällovligt, så måste en decentralisering av makten ske under sådana former att särskilt de små kommunerna och svaga grupper i samhället inte hamnar i underläge. Att kommunerna själva genom sina bostadsbolag kommer att bli stora intressenter då ombyggnaden av miljonprogrammets bostäder blir omfattande på 1990-talet gör inte situationen lättare.

*Hyresgästernas riksförbund* anser att förbättringsverksamheten rymmer många typer av åtgärder och berör fastigheter och fastighetsägare av olika slag. I många fall är det viktigt att kommunen har ambitioner och tar sitt ansvar för en bra förnyelse av olika stadsdelar. För en sådan förnyelse behövs ofta förbättringar också av en mängd andra funktioner som inte rör bostäder.

I andra fall kan det röra sig om åtgärder som endast rör ett enskilt hus eller kvarter. Då kan det, enligt förbundet, vara rimligt att samhällets stöd mer kopplas till att fastighetsägare och hyresgäster är överens om vilka åtgärder som bör genomföras.

De kommuner som vill påverka förnyelsen har redan i dag styrinstrument. Problemet är snarast att kommunerna inte har intresse eller resurser för att driva förnyelsefrågorna. Detta gäller speciellt i tider då stora resurser satsas på nybyggnad. Ytterligare reglering från kommunernas sida kan då, enligt förbundet, snarare bli ett hinder i stället för ett stöd för ett kontinuerligt förnyelsearbete.

*Fastighetsnämnden i Malmö kommun* redovisar hur kommunen utnyttjat sina styrmöjligheter. Arbetet i Malmö har, menar nämnden, underlättats genom att kvalitetskrav för ombyggnad har antagits i kommunernas bostadsförsörjningsprogram, där bl.a. också den kommunövergripande saneringsberedningens – senare stadsförnyelsegruppens – målsättning har beaktats.

Fastighetsnämnden instämmer i synpunkten om att lånen skulle kunna förmedlas av kommunerna. I synnerhet torde detta kunna gälla för landets större och medelstora kommuner.

*Svenska kommunförbundet* redovisar att förbundet tidigare i olika sammanhang har hävdats att kommunerna bör överta ansvaret för bostadslånegivningen. Många kommuner gör redan i dag omfattande prövningar innan de vidarebefordrar ärendena till länsbostadsnämnderna. Frikommunförsöken visar enligt Kommunförbundet att kommunerna klarar prövningen bra. En samordning mellan beslut om bygglov och lån skulle också underlätta kommunernas planerings- och beslutsprocess. Detta skulle, anser Kommunförbundet, förkorta handläggningstiderna och förenkla förfarandet för dem som är beroende av besluten.

*Länsbostadsnämnden i Göteborgs län* anser att med hänsyn till att en mycket stor del av ombyggnadsverksamheten sker och kommer att ske i allmännyttiga företag är det nämndens bestämda uppfattning att kommunerna inte skall besluta om lån eller bidrag dels med hänsyn till att bidrag då går till egna fastigheter, dels med hänsyn till kravet på lika behandling av lånesökanden.

I Västerbottens län torde en kommunalisering inte innebära någon tidsvinst eller kostnadsbesparing, anser *länsbostadsnämnden i länet*, då de flesta kommuner med nuvarande regelsystem inte har personal för uppgiften. Konsulter torde i så fall vara den tänkbara lösningen.

*Länsbostadsnämnden i Stockholms län* anser att även beslutskedjan behöver förändras för att tidsvinsten i handläggningen skall uppnås om regleringen av kostnadsförbättringsåtgärderna i större utsträckning än i dag förs över till kommunerna. Detta gäller bl.a. regelverket vid överklaganden, vilket i dag kan innebära fördröjningar, vilket även påpekats i rapporten. En sådan förändring kan, anser nämnden, förväntas ta lång tid att genomföra och kan då i stället verka för en förlängning av administrationstiden.

SABO erinrar om att bostadssituationen uppvisar stora lokala variationer. Lösningar anpassade för storstadsområdena kan inte utan vidare tillämpas i övriga delar av landet. Bostadsförbättringen måste därför ges en stark lokal förankring och föras in i kommunernas bostadsförsörjningsprogram. Programmen bör behandla både nybyggnad och ombyggnad men även annan typ av förnyelse med utgångspunkt i resp. bostadsområdes behov, t.ex. sociala behov.

SABO är således positiv till ökad kommunal styrning/påverkan i bostadsförnyelsen. Det är emellertid viktigt att kommunerna i sin planering är lyhörda för bostadsföretagens och de boendes synpunkter samt att bostadsföretagens självständighet och initiativrätt respekteras. Det fordras således en gemensam diskussion om de långsiktiga målen för bostadsförsörjningen. Samarbete behövs också i planeringen av varje enskilt bostadsområde, anser SABO.

*Byggentreprenörerna* anser att lösningar bör sökas som bygger på normal kreditgivning. En mer omfattande och långtgående kommunal styrning av förbättringsverksamheten kan, anser byggentreprenörerna, medföra icke obetydliga problem och svårigheter.

## 2.5 Kunskapsuppbyggnaden

BFR redovisar att rådet i början av 1980-talet försökte få i gång en ökad experiment- och demonstrationsverksamhet med bredd. De mycket kraftiga och lättillgängliga ekonomiska stimulanserna till byggbranschen för att snabbt få i gång en omfattande ombyggnadsverksamhet gjorde emellertid en bredare experimentverksamhet mindre intressant. De stora resurser som satsades på energihushållningsprogrammet medförde att dessa frågor blev dominerande. När sedan energistödet snabbt avvecklades och bostadsbyggandet fick ändrad inriktning mot nyproduktion fanns inte längre förutsättningar för omfattande FoU gällande bostadsförbättring.

BFR understryker vikten av en god kontinuerlig förvaltning under byggnadernas livscykel. Det innebär stora fördelar från många synpunkter – tekniskt, ekonomiskt, socialt – vilket styrks av forskningsresultat. Vi vet i dag ganska väl hur 30-, 40-, och 50-talsområden skall förnyas/byggas om men vissa kompletterande forskningsinsatser behövs. En kunskapsöversikt blir klar 1990. Utvärdering av förbättringsinsatser i miljonprogramsområden pågår och resultat bör föreligga 1991 så att en kunskapsöversikt kan sammanställas även för dessa områden.



En stor osäkerhet råder enligt BFR om vilka nya anspråk som kan komma att ställas i framtiden inom boendet och bostadsbeståndet. Osäkerheten rör i hög grad frågor av tvärvetenskaplig karaktär, frågor som ingår i av BFR prioriterade ämnesområden. Exempel är "Stadsförnyelse, stadsutveckling och social förändring" samt "Klimat och miljö i bebyggelsen". BFR främjar också "framtidforskning" och framtidsscenario.

När det gäller varsamhet vid behandlingen av bostadsbeståndet menar BFR att det redan när förbättringsprogrammet inleddes fanns forskningsresultat som borde kunnat vara underlag för ett varsammare tillvägagångssätt, såväl när det gällde byggnader som deras invånare. Den utformning som det ekonomiska styrsystemet fick medförde emellertid negativa konsekvenser och flera ovarsamma ombyggnader kom att genomföras innan problemen uppmärksammades. Detta förhållande är i viss mån en illustration till den tid det tar för forskningsresultat att nå ut och få genomslagskraft, anser BFR.

BFR anser vidare att de samlade erfarenheter av bostadsförbättringsprogrammet som redovisas i rapporten innefattar de förändringar som forskare ser som viktigast. BFR instämmer i dessa uttalanden som grundar sig på BFR-finansierad forskning.

SiB redovisar att institutets forskningsverksamhet är långsiktig, kontinuerlig och spänner från ren teoriutveckling till praktiska försök. SiB har inte något samlat program för utvärdering av bostadsförbättringsprogrammet men det finns ett antal projekt som är direkt inriktade på ROT-programmet och dessutom finns det ett stort antal andra som är av direkt relevans för ombyggnadsverksamheten.

SiB:s forskning spänner mellan teoretiska frågeställningar, som har sin naturliga mottagargrupp i forskarvärlden, till tekniska utvecklingsarbeten med omedelbar praktisk tillämpning och därmed ett ekonomiskt intresse, t.ex. bland konsulter och tillverkare.

Mellan dessa bägge ytterligheter görs forskningsinsatser som framför allt vänder sig till tjänstemän och politiker i stat och kommun och som gäller olika aspekter på samhällsplanering. I denna kategori finns mycket av den forskning som gäller ROT-verksamheten. Ett generellt problem för denna forskning är att det är svårt att nå fram med resultat till avnämarna. Inte minst är problemet att med så få rapporter och så litet text som möjligt nå avnämarna med väsentlig information. En viktig arbetsuppgift är därför att utarbeta kunskapsöversikter och handböcker. På grund av den stora personalomsättningen på boverket har flera tidigare upparbetade kanaler för sådana kontakter försvunnit. En diskussion pågår för närvarande på SiB om institutet skall påta sig en intermediär roll med sammanställning och spridning av forskningsresultat som inte endast omfattar SiB:s egen produktion utan också forskning inom området.

SiB erinrar vidare om att det enligt riksdagsbeslutet vid programmets start är boverkets uppgift att följa utvecklingen inom bostadsförsörjningen och uppmärksamma statsmakterna på eventuella behov att vidta åtgärder medan forskningens uppgift är att bidra till att utveckla formerna för att genomföra programmet, dokumentera utvecklingen och utvärdera programmets effekter från skilda utgångspunkter. SiB har fokuserat denna forskning mot två av ROT-programmets två delmål, det om tillgänglighet och det om integrerat

boende. SiB har därutöver inriktat forskningen mot kommunens förmåga att lösa konflikter i ROT-verksamheten.

I rapporten påpekas slutligen att det förefaller finnas få projekt på SiB som behandlar långsiktiga underhållsfrågor. SiB erinrar härvid om att en särskild avdelning finns på SiB (Material och konstruktioner) vars inriktning är studier av långtidsuppförandet hos material och byggnadsdelar.

*Boverket* hänvisar beträffande rapportens förslag om fullskaleexperiment till sitt svar på revisorernas rapport 1989/90:1 om lån till experimentbyggande. Boverket instämmer därvid i att det vid sidan av energiteknik finns många angelägna områden för experiment och utvecklingsinsatser inom byggsektorn i vid mening och nämner bl.a. kvalitetssäkringsfrågor med inriktning på att få fram sundare hus samt estetiska värden i byggnader och miljö samt formgivning av byggnader och byggnadsdelar. Verket redovisar att det genom den nya låneberäkningsmetod som trädde i kraft den 1 oktober 1989 är möjligt att göra vissa begränsade tillägg för kvaliteter av experimentkaraktär. Verket anser också att en stödkonstruktion liknande den för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med förhöjda låneunderlag och tilläggs lån skall kunna tillämpas för experimentbyggande.

*Länsbostadsnämnden i Stockholms län* anser det angeläget att stimulera forskning och utveckling med inriktning på plan- och teknikfrågor. Denna uppgift ligger inom boverkets kompetensområde, och starka skäl talar enligt nämnden för att verket bör ha ett övergripande ansvar för stöd i sådana frågor.

*Byggentreprenörerna* vill särskilt peka på den bristfälliga beredskapen hos planerande myndigheter inför de snabba förändringar som skett på bostadsmarknaden. En sak är att man inte med någon större säkerhet kan förutse var och när händelser inträffar, men en beredskap för flera alternativa händelseförlopp är nödvändig om de problem som uppstår skall kunna bemästras utan onödiga tidsförluster och kostnader. På detta område synes åtskilligt finnas att förbättra, anser byggentreprenörerna.

Förs.  
1989/90:13  
Bilaga

# Innehållsförteckning

## *Revisorernas förslag*

1. Revisorernas granskning .....	2
2. Revisorernas överväganden .....	2
2.1 Allmänt om bostadsförbättringsprogrammet .....	2
2.2 Ryckighet i bostadsförbättringsprogrammet .....	3
2.3 Ökad kommunal medverkan .....	7
2.4 Andra förändringar i det administrativa förfarandet .....	9
2.5 Kunskapsunderlag .....	11
3. Sammanfattning .....	14
4. Hemställan .....	14
Reservation .....	14

## *Bilaga*

1. Rapporten .....	16
1.1 Bostadsförbättringsprogrammet .....	16
1.2 Granskningens inriktning .....	17
1.3 Allmänt .....	17
1.4 Ryckigheten .....	18
1.5 Styrssystem .....	18
1.6 Kunskapsupbyggnaden .....	19
2. Remissyttranden .....	22
2.1 Allmänt om programmet .....	22
2.2 Ryckigheten .....	23
2.3 Styrssystem .....	26
2.4 Kommunernas roll i förnyelsearbetet .....	30
2.5 Kunskapsupbyggnaden .....	32

Förs.  
1989/90:13

