

Motion

1983/84:2068

Thorbjörn Fälldin m. fl.

Kravet på byggnadslov m. m.

Individuell frihet och samhällsinflytande

Modern samhällsutveckling har sedan länge varit nära förenad med växande samhällsinflytande.

I mångt och mycket är det fråga om ett växelspel. Staten, kommunerna och andra samhällsorgan ser det av olika skäl angeläget att i ökad utsträckning försöka påverka, styra och kontrollera. Det sker genom lagstiftning, ekonomisk-politiska åtgärder och på annat sätt. Inte minst enskilda medborgare reser emellertid samtidigt önskemål och krav på det allmänna, som innebär ökad offentlig verksamhet och aktivitet.

Den offentliga verksamheten kan med detta betraktelsesätt ses som en del av det moderna industrisamhället. Näringslivets utveckling fordrar en ständigt förbättrad infrastruktur i form av vägar, telekommunikationer m. m. Specialiseringen och utnyttjandet av ständigt ny teknik kräver satsningar på utbildning och forskning. Företagskoncentrationen, monopoliseringstendenserna osv. förstärker å andra sidan motiven för mer styrning. Sist men inte minst betyder den materiella standardhöjningen mycket. När grundläggande behov av t. ex. mat och kläder har blivit tillgodosedda, inriktas konsumtionsökningen i stor utsträckning på sådana tjänster som produceras i offentlig regi: sjukvård, barnomsorg, kulturell verksamhet m. m.

Från dessa utgångspunkter finns det anledning att slå vakt om den offentliga sektorn och trygga fortsatt goda utvecklingsmöjligheter. En abrupt avveckling av viktiga delar av den offentliga verksamheten skulle med säkerhet ge både stora välfärdsförluster och inverka negativt på näringslivsutvecklingen.

Samtidigt måste man principiellt ställa samma krav på effektivitet och hushållning med tillgängliga resurser på myndigheter och offentliga organ som på näringslivet. Här utgör givetvis både det numera mycket höga skattetrycket och bristen på korrigerande mekanismer problem. Därför är det viktigt med en diskussion om bl. a. hur prismekanismen skall kunna utnyttjas bättre i statlig och kommunal verksamhet. Möjligheterna till ökad lokal självförvaltning i kooperativ och annan form liksom förutsättningarna för en ökad tjänsteproduktion i privat regi måste också prövas.

En långtgående användning av själva lagstiftningsmakten och statsmakten i övrigt till styrning in i minsta detalj av företag och enskilda medför också risker. De välståndsbildande krafter som bygger på den enskildes initiativ

och skaparkraft hämmas och kan t. o. m. brytas ner. Många detaljregleringar och en omfattande byråkrati blir ett hinder för utveckling och inte en stimulans. Samhällssystemet blir som helhet ineffektivt. Resurser slösas bort.

Frågan om hur långt myndighetsutövningen och annan offentlig maktutövning får drivas har ytteligare ställts på sin spets när reglering, styrning och kontroll dessutom i allt högre grad har gjorts selektiv och därmed inriktats på enskilda individer. Den klassiska diskussionen om avvägningen mellan frihet och trygghet, individuellt och kollektivt, självbestämmanderätt och gruppbeslut har tillförts nytt bränsle.

De ökade intrång i den personliga friheten som många i dag upplever förbinds ofta med rätta med socialdemokratisk politik. Det är också obestridligt att socialdemokratins förkärlek för kollektivistiska och centralistiska lösningar skapar problem i detta avseende liksom dess okänslighet för individens behov av ett "personligt revir".

Den socialdemokratiska politiken har inte minst under 1970-talet och 1980-talet avspeglat en stark misstro mot både det ekonomiska marknadssystemet och mot medborgarnas förmåga att ta ansvar för sig själva och sina närmaste. Samtidigt har socialdemokraterna hyst en övertro på myndigheternas och de stora kollektivens förmåga att ställa allt till rätta och tillgodose människors krav på trygghet i kollektiva former.

Individen har genom denna utveckling fått sin frihet beskuren utan att det har gett större trygghet. Samhällets och kollektivens makt har förstärkts på den enskildes bekostnad. Inte minst den enskildes rörelsefrihet i vanliga vardagssituationer har beskurits. Valfriheten har suttit trångt t. ex. när det gäller barnomsorg, alternativ skolgång och vård. Det personliga reviret har successivt krympt.

Som man har kunnat vänta har den utvecklingen i sin tur fött starka motreaktioner. Många av de nya lagreglerna och bestämmelserna när det gäller exempelvis byggande, möjligheterna att driva företag, skyldigheten att lämna uppgifter för statistiska ändamål m. m. har uppfattats som starkt frihetsinskränkande eller kränkande för den personliga integriteten.

Samtidigt står det klart att den växande floran av lagar, bestämmelser och föreskrifter också mer och mer reser hinder för nya idéer och framsteg, ekonomiskt lika väl som kulturellt.

De många detaljreglerna är dessutom omöjliga att överblicka för en enskild medborgare. Det gör denne mer och mer beroende av s. k. expertis. Han eller hon känner sig i underläge gentemot bl. a. statliga och kommunala tjänstemän. Denna den offentliga maktens företrädare uppfattas inte sällan som samma andas barn som gamla tiders patroner, fogdar och överhetspersoner.

Fortsatt avreglering och avbyråkratisering

Det är enligt vår uppfattning nödvändigt att denna utveckling bestämt bryts. Människors möjligheter att få utlopp för egna initiativ och eget skapande är i längden den bästa garantin för demokrati och ett öppet samhälle och för samhällseffektivitet och ekonomisk utveckling – en tillvaro där människor kan känna *både* frihet och trygghet. En fortsatt utveckling i hittillsvarande banor kommer inte minst att tära på samhällssolidariteten.

Arbetet med att avreglera och få bort onödig byråkrati måste mot denna bakgrund enligt vår uppfattning ha två utgångspunkter. Det gäller för det första att befästa respekten för mänsklig integritet, likhet inför lagen men också behovet av individuell anpassning i lagstiftningsarbetet, lagtillämpningen och kontakterna mellan myndigheter och enskilda. För det andra är det fråga om ett ekonomiskt effektivitetsproblem, där det både gäller att minska kostnaderna för själva förvaltningsapparaten och att förbättra funktionsdugligheten i det ekonomiska systemet som helhet. Möjligheterna till framgång ligger här ofta i ökad decentralisering och ökad lokal bestämmanderätt.

Man kommer givetvis här snabbt till en ideologisk brytpunkt. Mot den decentralistiska syn som vi här har gett uttryck för står socialdemokraternas och andra socialistiska partiers tro på centralmaktens möjligheter och den motsvarande bristen på tilltro till individen.

Därför var det heller ingen tillfällighet, att avregleringsfrågorna och möjligheterna att få bort onödig byråkrati första gången sköts i förgrunden efter regeringsskiftet 1976. Den då tillträdande regeringen tog sig på bred front an olika aspekter på krångel och byråkrati-Sverige.

Genom byråkratiutredningen riktades bl. a. uppmärksamheten på att allmänheten uppfattar många lagar och författningsbestämmelser som omotiverade eller onödigt komplicerade. Myndigheternas språk och service ägnades likaledes stor uppmärksamhet. Byråkratiutredningen tog vidare initiativ till Samhällsguiden, som utkom första gången 1979.

DEFU (delegationen för företagens uppgiftslämnande) och dess efterföljare FUD (företagens uppgiftslämnardelegation) har bl. a. bidragit till att minska de krav som ställs på företagen när det gäller uppgiftslämnningen till statistiska centralbyrån och andra myndigheter.

Förvaltningsutredningens arbete inriktades bl. a. på möjligheterna att minska den centrala förvaltningen på olika områden och i ökad utsträckning lägga besluten närmare människorna. I anslutning till detta arbete fattade regering och riksdag bl. a. beslut om väsentliga bantningar av skolöverstyrelsen och socialstyrelsen.

Också decentraliseringsutredningens arbete bör nämnas i detta sammanhang.

1979 framlades förslag till en lång rad avbyråkratiseringsåtgärder i propositionen Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati. Det gällde bl. a. byggområdet.

Andra åtgärder av betydelse var bl. a. införandet av bestämmelser i den s. k. begränsningskungörelsen och i kommittédirektiven med krav på kostnadsutredningar. Vidare bör den s. k. stat-kommungruppen nämnas. Dess arbete var inriktat på att förenkla det statliga regelsystemet för kommunerna. Detta resulterade bl. a. i förenklade regler för statsbidragsgivningen på skolområdet samt enklare och rättvisare regler för barnomsorgen. I det senare fallet har förenklarna dock tagits tillbaka av socialdemokraterna.

Allt som allt upphävdes åren 1976–1982 ca 1 000 lagar och förordningar. Viktigare är kanske ändå att antalet nya lagar och detaljbestämmelser begränsades. Tyvärr har denna typ av lagstiftning på nytt fått ökad omfattning efter det socialdemokratiska regeringsövertagandet 1982. Många lagförslag det senaste året har dessutom lett till extra komplicerad tillämpning på grund av dåligt förberedda propositioner.

Även om det nu finns också socialdemokratiska företrädare, som säger sig vilja verka för avreglering och minskad byråkrati, karakteriseras den socialdemokratiska politiken fortfarande av ökad centralstyrning, centralisering inom myndigheterna och detaljreglering. Det gäller t. ex. kommunområdet där de vidtagna förenklingsåtgärderna beträffande statsbidragsgivningen till barnomsorgen som nämnts har tagits tillbaka. Den socialdemokratiska regeringen har förklarat sig vara motståndare till ytterligare delningar av kommuner. Översynen av den kyrkliga lokalförvaltningen tycks vara helt inriktad på att skapa större enheter.

Inom den statliga administrationen har en centralisering bl. a. genomförts i postverkets organisation. Länsåklagarväsendet har centraliserats. Förslag föreligger till en mycket stark centralisering av kronofogdemyndigheterna.

På det ekonomiska området har socialdemokraterna med vänsterpartiet kommunisternas hjälp drivit igenom systemet med löntagarfonder som ytterst syftar till central kontroll av viktiga industriinvesteringar. Arbetet med åtgärder i syfte att nedbringa den ekonomiska brottsligheten är helt och hållet inriktat på att utvidga kontrollsystemet och inte i någon som helst utsträckning på att förebygga brott genom t. ex. enklare och klarare skatteregler.

Exemplen kan mångfaldigas, trots att det bara har gått 1,5 år sedan regeringsskiftet.

Vi menar att det nu i stället är nödvändigt att fortsätta arbetet med avreglering och avbyråkratisering på grundval av de åtgärder som vidtogs under åren 1976–1982.

I mångt och mycket är detta fråga om ett tålmodigt vardagsarbete över hela det administrativa fältet. En sådan vardagsrationalisering måste dock kombineras med mera systematisk genomgång på vissa angelägna områden.

Vi tar i denna motion upp fyra sådana områden: lagstiftningen på byggområdet, det statliga byggandet, lagstiftningen på arbetarskyddets område samt den del av datalagstiftningen som är speciellt inriktad på att

skydda den personliga integriteten. I andra centermotioner till årets riksdag behandlas bl. a. förutsättningarna för en vidgad kommunal demokrati, lagstiftningen och rättssäkerheten, förenklingar av den arbetsrättsliga lagstiftningen (MBL), ledighetslagstiftningen m. m.), samt ytterligare delar av datalagstiftningen. När det gäller den statliga förvaltningen föreslår vi dessutom bl. a. i en trafikpolitisk motion att transportrådet skall avvecklas och att dess nuvarande uppgifter skall läggas över på regionala och lokala myndigheter.

Åtgärder för att minska byggkrånglet

Plan-, bygg- och bostadsområdet hör sedan länge till de mest genomreglerade i vårt land. Många av bestämmelserna hänför sig till den tid då det rådde stor bostadsbrist. De har alltså ofta tillkommit för att förhindra spekulation, slarv i byggandet och felinvesteringar. De har sedan fått vara kvar. I andra fall har byggkrånglet utökats som bl. a. ett led i skyddet av miljön.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning man har uppnått de olika syftena. Fastighetsmarknaden har från tid till annan utsatts för kraftiga spekulationsvågor, trots de många regleringarna. Inflationen och skatteförhållandena har utlöst krafter, som inte har varit möjliga att tygla ens med ett mycket omfattande och detaljerat regleringssystem. Vad beträffar miljön har exempelvis stadskärnorna aldrig förfulats i så snabb takt som under den tid då byggandet och planväsendet har varit som hårdast reglerat.

Ett ytterligare skäl för att nu försöka angripa byggkrånglet på bred front är de snabbt stigande kostnaderna för bygglov m. m. även när det gäller mindre arbeten. Orsaken till dessa kostnadsökningar är bl. a. att kommuner och andra övervakningsmyndigheter inte har förmått dra ner sin kontrollorganisation när byggandet har minskat. De har t. ex. ofta ansett sig ha fortsatt behov av egen expertis, trots att antalet byggnadsärenden har gått ner. Kostnaderna har därmed fått slås ut på allt färre ärenden. Men varje enskilt ärende har också dragit högre och högre kostnader till följd av utökade krav på detaljgranskning. Följden har blivit att även tämligen enkla och okomplikerade bygglov i dag blivit mycket dyra.

Mot denna bakgrund kan man fråga sig, om inte betydande delar av detaljregleringen på plan-, bygg- och bostadsområdet har överlevt sig själva. Det finns enligt vår uppfattning också anledning att efterlysa ett mera varierat byggande både vad gäller miljöutformning och standard än det funnits möjlighet att utöva under den tid som allt byggande har varit hårt detaljreglerat.

Bl. a. behöver det öppnas möjligheter till bättre anpassning till lokala förhållanden. Den byggnation som genomförts de senaste årtiondena bryter i många avseenden den lokala miljön. Bostadshus och affärshus är i dag oftast likadant utformade från Ystad till Haparanda. Det finns anledning att på ett

bättre sätt slå vakt om varje landsdels särprägel.

De kraftigt stigande boendekostnaderna gör det också angeläget att i större utsträckning än vad som nu är fallet kunna differentiera standarden både i nybyggda och ombyggda hus. Inte minst ungdomens bostadsfråga kommer annars att bli mycket svår att lösa.

Den aktuella situationen på byggarbetsmarknaden gör det just nu särskilt angeläget att försöka påskynda reparations-, ombyggnads- och tillbyggnadsverksamheten. Utfallet av det stimulansprogram som riksdagen antog före jul kommer med all sannolikhet att bli magert. En av orsakerna till detta är utan tvekan byggkrånglet. Trots möjligheterna till statliga bidrag kommer inte ett tillräckligt antal ombyggnadsprojekt i gång. Ibland utgör tillståndskraven i sig själva ett hinder.

I andra fall äts de statliga bidragen upp av kostnaderna för bygglov m. m.

Mot denna bakgrund anser vi det nödvändigt, att den pågående omarbetningen av plan- och byggnadslagstiftningen bör kompletteras med en genomgång av Svensk Byggnorm i syfte att göra systemet enklare och billigare. En sådan genomgång av Svensk Byggnorm bör påbörjas omedelbart.

Vissa punktinsatser bör kunna beslutas omedelbart. Det gäller bl. a. kraven på bygglov för ombyggnader och reparationer. Här bör det vara möjligt att antingen helt avstå från krav på bygglov under en begränsad period eller att kraftigt begränsa de byggobjekt som kräver sådant lov.

Även bostadslångivningen bör radikalt kunna reformeras i administrativt hänseende. Detta bör ske i samband med att bostadslånen överförs från statsbudgeten till andra kreditinstitut. Vi har tidigare framfört krav på sådana förenklingar i en bostadspolitisk motion. I samband med en sådan reform och som följd av det minskade byggandet bör också bostadsstyrelsens organisation kunna bantas.

Den fysiska riksplaneringen utgör ett jämförelsevis ungt inslag i planeringsverksamheten i vårt land. Den har hittills bedrivits på så sätt att man med jämna mellanrum har samlat in data och andra uppgifter från statliga myndigheter, kommuner, företag och enskilda i hela landet. På grundval av detta material har regering och riksdag angett riktlinjer för byggandet i känsliga områden i landet, bl. a. fjällområdet och olika kustområden.

Det bör i fortsättningen kunna vara möjligt att avstå från denna typ av materialinsamling, eftersom man nu har fått god kännedom om olika områdets känslighet för bebyggelse. Den kommunala planeringen bör alltså i fortsättningen kunna grundas på de riktlinjer, som regering och riksdag redan har angett.

Decentralisering av det statliga byggandet

Statens byggande handhas till största delen av byggnadsstyrelsen. Undantaget är framför allt det militära området, där fortifikationsförvaltningen svarar för motsvarande uppgifter.

En sådan organisation innebär en mycket stark centralisering av hela det statliga byggandet. Detta kan säkert vara till fördel när man exempelvis skall göra upphandlingar för större byggprojekt. Organisationen blir emellertid samtidigt tungrodd. Mindre lokalförändringar, kompletteringar m. m. ställer sig dyra.

När det statliga byggandet nu dessutom minskar, finns det enligt vår uppfattning anledning att pröva, om inte många av byggnadsstyrelsens nuvarande funktioner kan decentraliseras till resp. myndigheter. Mycket talar för att man därmed skulle få en rationellare och billigare organisation för byggandet och lokalförvaltningen inom den civila delen av statsförvaltningen.

Avbyråkratisering ger effektivare arbetarskydd

Till de mest komplexa regelsystem som tillskapats under senare år hör de regler som gäller arbetarskyddet. Förenklingar är därför angelägna både av kostnadsskäl och för att göra verksamheten effektivare.

Ett bra och rejält arbetarskydd är betydelsefullt för både individ och samhälle. Därför är det viktigt att bl. a. yrkesinspektionens arbete kan koncentreras på de mest väsentliga uppgifterna. Därmed kan man också lättare begränsa kostnadsdrivande åtgärder utan att det får negativa verkningar för arbetarskyddet.

Bl. a. är det angeläget att det faktiska behovet och inte formella mallar beträffande besöksfrekvens m. m. får styra yrkesinspektionens arbete. Verksamheten bör alltså ges en mer efterfrågestyrd inriktning. Den uppsökande verksamheten bör i ökad utsträckning inriktas på åtgärder som kan eliminera risker för hälsa och miljö långsiktigt.

Det är vidare viktigt att det finns en rimlig proportion mellan mål och medel i arbetarskyddsverksamheten. Det finns otaliga enskilda exempel på att man för att nå en näst intill obetydlig arbetsmiljöförbättring påfordrat en mycket kostsam investering. Enligt vår mening måste sådana "övergrepp" på ett obyråkratiskt sätt kunna korrigeras.

Arbetslagsstiftningen har lett fram till en hel del byråkrati och krångel, särskilt för många småföretagare. Det senaste exemplet är kravet från arbetarskyddsstyrelsen att s. k. mertid måste registreras i en särskild bok utöver den normala arbetstidsmätningen. Den typen av tidskrävande registreringar är givetvis angelägna att eliminera.

Datatekniken och integriteten

Datatekniken innebär både möjligheter och risker. Den sida som det finns särskild anledning att uppmärksamma här är de integritetsproblem som följer med de ökade möjligheterna att samla in, behandla och ställa samman uppgifter i stor skala. Uppgifter som var för sig kan betraktas som tämligen harmlösa kan med datateknikens hjälp ställas samman på sätt som bl. a. inkräktar på den enskildes integritet.

Den avgörande frågan i sammanhanget är givetvis vilken rätt myndigheter skall ha att utkräva uppgifter av den enskilde, registrera dem, lämna ut dem till andra och dessutom hålla dem lagrade för obestämd tid. Skall man kunna värna den enskildes integritet, är det nödvändigt med stor restriktivitet i dessa avseenden.

Inte minst viktigt är givetvis, att det finns klara regler för vilka uppgifter en myndighet har rätt att infordra. En vägledande princip måste enligt vår uppfattning vara, att kommunala och statliga myndigheter inte själva får avgöra vilka uppgifter som man skall samla in. På motsvarande sätt måste det finnas klara, restriktiva bestämmelser om utlämning av uppgifter till andra och om hur länge de får lagras. Olika typer av personuppgifter bör kunna bedömas olika för olika myndigheter.

Det innebär också att uppgifter som har samlats in för ett visst ändamål inte utan vidare bör få användas i andra sammanhang. Vi menar att samkörningar av dataregister med olika typer av information i princip bör vara förbjudna. Undantag från denna grundregel bör bara kunna medges av datainspektionen såvitt det inte är reglerat i lag.

Integritetsproblemen vid databehandling sammanhänger också med riskerna för fel, som kan fortplanta sig mycket snabbt i dataregister. I de fall som man upptäcker fel måste den drabbade kunna få rättelse. Möjligheter bör bl. a. öppnas för myndigheterna att själva rätta uppenbara fel i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Identifikationen i datasammanhang sker i allmänhet genom användning av personnummer. Personnummer används också i många andra sammanhang för identifikation och registrering. Det har gjort personnumren mycket spridda samtidigt som många uppgifter har blivit alltför lätta att identifiera.

Enligt vår uppfattning bör användningen av personnummer göras mer restriktiv. Det bör t. ex. kunna övervägas att låta rätten att utnyttja personnummer som registerbegrepp vara förbehållet vissa offentliga myndigheter. Myndigheter bör inte heller automatiskt ha rätt att lämna ut personnummer tillsammans med andra datauppgifter. Den sittande datadelegationen bör ägna dessa frågor särskild uppmärksamhet.

Hemställan

Med hänvisning till vad som har anförts hemställer* vi

1. att riksdagen beslutar att kravet på byggnadslov för ombyggnader och reparationer skall slopas under en försöksperiod på exempelvis tre år,
2. att riksdagen hos regeringen hemställer om en genomgripande översyn av Svensk Byggnorm i förenklingssyfte i samband med införandet av den nya plan- och bygglagen,
3. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som har anförts i motionen beträffande slopad ytterligare insamling av underlag för den fysiska riksplaneringen.

Stockholm den 24 januari 1984

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

KARIN SÖDER (c)

RUNE GUSTAVSSON (c)

TAGE SUNDKVIST (c)

ARNE FRANSSON (c)

CLAES ELMSTEDT (c)

BRITTA HAMMARBACKEN (c)

GUNNAR BJÖRK (c)

i Gävle

OLOF JOHANSSON (c)

GUNILLA ANDRÉ (c)

GUNNEL JONÄNG (c)

ANDERS DAHLGREN (c)

BERTIL JONASSON (c)

KARL BOO (c)

* Se även motionerna 1983/84:2069-2071.