

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har genomfört en granskning av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. I en skrivelse till riksdagen lägger revisorerna fram förslag om stödverksamheten föranledda av granskningen.

Fyra motioner har väckts med anledning av skrivelsen. Samtliga motioner innehåller förslag om en avveckling av det statliga stödet. Dessa förslag avstyrks.

I sitt ställningstagande till skrivelsen från Riksdagens revisorer framhåller utskottet att den granskning som revisorerna genomfört utgör en värdefull del av den löpande uppföljning och utvärdering av verksamheten som förutsattes komma till stånd redan när stödet till de lokala investeringsprogrammen inrättades. De iakttagelser och förslag som läggs fram i skrivelsen bör kunna bidra till att verksamheten utvecklas ytterligare under den återstående programperioden.

Utskottet konstaterar att förslagen från Riksdagens revisorer i flera avgörande frågor sammanfaller med synpunkter och förslag som Riksrevisionsverket (RRV) redovisat för regeringen hösten 1999. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 framhållit sin avsikt att genomföra en analys av RRV:s rapport och under innevarande år redovisa resultatet av denna tillsammans med förslag till ändringar av regelsystemet. Utskottet förutsätter att även den nu aktuella skrivelsen kommer att beaktas i regeringens beredningsarbete. Den aviserade redovisningen samt förslag till ändringar bör föreläggas riksdagen i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition.

Till betänkandet har fogats tre reservationer (m, fp), (kd) och (c) .

Riksdagens revisorers förslag till riksdagen

Riksdagens revisorer föreslår i skrivelse 1999/2000:RR3, Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört angående

1. förstärkning av sektorsmyndigheternas roll,
2. länsstyrelsernas roll,
3. regeringens avslagsmotiveringar,
4. hinder för kommungemensamma satsningar,

5. kommunernas redovisning av investeringsprogrammens miljöeffekter,
6. stöd till ny teknik och nya arbetsmetoder.

Motionerna

I betänkandet behandlas de med anledning av Riksdagens revisorers förslag väckta motionerna

1999/2000:Bo1 av Knut Billing m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om stödet till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet.

1999/2000:Bo2 av Rigmor Ahlstedt m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar avsluta projektet med lokala investeringsprogram i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till hur de återstående pengarna kan användas på ett för miljö och sysselsättning mer kostnadseffektivt sätt.

1999/2000:Bo3 av Ulf Björklund m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en ny modell måste utformas för beräkningsgrunderna för projektens bidragande till positiva miljöeffekter och nyskapande av arbetstillfällen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Agenda 21 och kommunernas möjlighet att själva bedöma vilka insatser som skall göras när det gäller projektåtgärder som bidrar till miljöförbättringar och nya arbetstillfällen,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att information om de bedömningar och motiv som görs vid avslag av bidrag skall vara tillgängliga för kommunerna så att de kan använda denna databas som hjälp i sitt fortsatta miljöarbete,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om möjligheter att använda bidrag till förbättrad inomhusmiljö,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att de lokala investeringsprogrammen avvecklas år 2001.

1999/2000:Bo4 av Yvonne Ångström och Kerstin Heinemann (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling bör avskaffas.

Inhämtade upplysningar

Inför utskottet har vid en intern utfrågning upplysningar lämnats i detta ärende av företrädare för Riksrevisionsverket (RRV) respektive Riksdagens revisorers kansli.

Bakgrund

Beslut om att införa ett statligt stöd till lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling fattades av riksdagen hösten 1997 (prop. 1997/98:1, BoU1). Stödets totala omfattning är planerad att uppgå till ca 6,5 miljarder kronor under perioden 1998–2002.

Stödet kan endast sökas av kommuner och kommunalförbund. Beslut om stöd fattas av regeringen efter beredning av Miljödepartementet. Stöd utbetalas till lokala investeringsprogram bestående av åtgärder som främjar en ekologiskt hållbar utveckling.

Fördelningen av medel till de lokala investeringsprogrammen regleras i förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället. En kommun kan enligt denna förordning erhålla bidrag till åtgärder som syftar till att

- minska belastningen på miljön,
- öka effektiviteten i användningen av energi och andra naturresurser,
- gynna användningen av förnybara råvaror,
- öka återbruk, återanvändning och återvinning,
- bidra till att bevara och förstärka den biologiska mångfalden samt tillvarata kulturmiljövärden eller
- bidra till att förbättra cirkulationen av växtnäringsämnen i ett kretslopp.

Vidare anges i förordningen att bidrag kan lämnas till vissa näringslivsfrämjande insatser, åtgärder som främjar arkitektoniska kvaliteter, åtgärder inom bostadsbebyggelsen samt åtgärder som ökar jämställdheten mellan könen. En förutsättning är i dessa fall att åtgärden är direkt knuten till en investering. En kommun kan också få bidrag till lokala informations- och folkbildningsinsatser som syftar till att sprida information om ett kommande eller pågående lokalt investeringsprogram.

Riksdagen har i december 1999 godkänt ytterligare regelförändringar samt delvis ändrad användning av stödmedlen (prop. 1999/2000:1, BoU1).

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling har under de senaste åren vid flera tillfällen granskats ur olika synvinklar. Bostadsutskottet beslutade i maj 1998 att initiera en uppföljning av vissa frågor avseende fördelningen av det statliga stödet till lokala investeringsprogram. Resultatet av denna uppföljning finns redovisat i rapportserien Utredningar från riksdagen (1998/99:URD1). Utskottets uppföljning syftade i första hand till att skapa ett bättre underlag för budgetarbetet hösten 1998 och beredningen av eventuella motionsförslag i frågan. Riksdagens revisorer inledde i juni 1998 på bostadsutskottets förslag en granskning av det statliga stödet. Revisorernas granskning redovisades i juni 1999 i Riksdagens revisorers rapport 1998/99:8. Rapporten har därefter remissbehandlats. Mot bakgrund av övervägandena i granskningsrapporten och remissvaren på den har revisorerna beslutat lägga fram den nu aktuella skrivelsen för riksdagen (1999/2000:RR3).

Riksrevisionsverket (RRV) har på regeringens uppdrag granskat de statliga bidragen till de lokala investeringsprogrammen. Granskningens första del redovisades hösten 1999 i rapporten RRV 1999:37. Regeringen anger i budgetpropositionen för år 2000 att en analys av RRV:s rapport och förslag till

ändringar av regelsystemet för de lokala investeringsprogrammen kommer att föreläggas riksdagen under år 2000.

Utskottet

Riksdagens revisorer tar i skrivelse 1999/2000:RR3 främst upp frågor där revisorerna önskar att riksdagen skall ta ställning. Skrivelsen behandlar även vissa frågor som tagits upp i rapport 1998/99:8 men där revisorerna inte längre finner ett sådant ställningstagande nödvändigt. Bostadsutskottet begränsar sina överväganden till de förslag som läggs fram i skrivelsen från Riksdagens revisorer samt i de motioner som väckts i ärendet.

Riksdagens revisorer lämnar förslag i sex olika frågor. Innebörden i förslagen är i korthet följande.

1. Förstärkning av sektorsmyndigheternas roll: Arbetsmarknadsverket (AMV) bör inkluderas bland de myndigheter som har till uppgift att biträda Miljödepartementet och kommunerna med bedömningar av de lokala investeringsprogrammen.
2. Länsstyrelsernas roll: Rollen bör förtydligas genom att det av bidragsförordningen framgår att länsstyrelserna bör bedöma investeringsprogrammets förenlighet med kommunernas olika planer och nationella mål nedbrutna till regional nivå samt med regionala strategier. Vidare bör av förordningen framgå att samrådet mellan länsstyrelse och kommun även skall syfta till att utvärdera åtgärdernas förenlighet med annan lagstiftning samt andra statliga stöd.
3. Regeringens avslagsmotiveringar: Regeringen bör i sina beslut om att inte bevilja stöd till lokala investeringsprogram informera om bedömningar och motiv för avslag.
4. Hinder för kommungemensamma satsningar: Regeringen bör överväga en sådan tillämpning av bidragsförordningen att hindren för kommungemensamma initiativ elimineras.
5. Kommunernas redovisning av investeringsprogrammets miljöeffekter: Miljödepartementet bör bearbeta tillgängligt databasmaterial så att beräkningar av miljöeffekternas kostnadseffektivitet möjliggörs. Vidare bör ett informationsmaterial sammanställas där det framgår vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdstyper och som därför bör beaktas och vilka beräkningsunderlag (exempelvis när det gäller emissionsfaktorer) som lämpligen bör användas.
6. Stöd till ny teknik och nya arbetsmetoder: Regeringen bör för riksdagen redovisa hur man har för avsikt att främja ny teknik och eller nya arbetsmetoder under återstoden av satsningen på lokala investeringsprogram.

Fyra motioner har väckts med anledning av skrivelsen från Riksdagens revisorer. Samtliga motioner innehåller förslag om att stödet till de lokala investeringsprogrammen skall avvecklas före år 2002.

I motion 1999/2000:Bo1 (m) anføres att Riksdagens revisorers granskning visar att stödverksamheten uppvisar påtagliga brister både vad gäller det hittills uppnådda resultatet och det sätt på vilket bidragen har administrerats. Motionärerna hänvisar till att Moderata samlingspartiet tidigare avvisat stödformen eftersom den kunde befaras leda till ökad byråkrati, snedvriden konkurrens, dyra felinvesteringar och allmänt slöseri med skattemedel. De granskningar av verksamheten som genomförts av Riksdagens revisorer respektive av RRV anses ha bekräftat dessa farhågor. Revisorernas förslag till förändringar anses inte leda till att de grundläggande problemen med stödverksamheten elimineras. Mot denna bakgrund föreslås att det statliga stödet till lokala investeringsprogram avskaffas.

Även i motion 1999/2000:Bo2 (c) hänvisas till såväl Riksdagens revisorers som RRV:s granskning av stödverksamheten och de brister som påtalats i dessa rapporter. Motionärerna ifrågasätter inte att stödet bidragit till positiva miljöeffekter men anser att miljöeffekterna är för små i förhållande till de satsade resurserna. Inte heller de sysselsättningssmässiga effekterna av de lokala investeringsprogrammen anses motivera satsningen. I stället förordas andra metoder, exempelvis kombinationer av information och ekonomiska styrmedel, för att nå miljömålen. Yrkande 1 innebär att stödet till de lokala investeringsprogrammen bör avvecklas men att redan ingångna avtal med kommunerna bör fullföljas. I motionens yrkande 2 föreslås att riksdagen hos regeringen begär förslag till hur de återstående pengarna kan användas på ett för miljö och sysselsättning mer kostnadseffektivt sätt.

I motion 1999/2000:Bo3 (kd) yrkande 5 föreslås att stödet till de lokala investeringsprogrammen avvecklas år 2001. De övriga fyra yrkandena i motionen avser åtgärder som enligt motionärerna bör vidtas under den återstående stödtiden. Enligt yrkande 1 bör en ny modell utformas för beräkningsgrunderna för projektens bidragande till positiva miljöeffekter och nyskapande av arbetstillfällen. I yrkande 2 föreslås att kommunerna utifrån erfarenheterna av bl.a. det lokala Agenda 21-arbetet själva skall få bedöma och fatta beslut om vilka insatser som skall göras när det gäller projektåtgärder som bidrar till miljöförbättringar och nya arbetstillfällen. Vidare föreslås i yrkande 3 att regeringens bedömningar och motiv för avslag på ansökan om stöd bör göras tillgängliga för kommunerna genom en databas som hjälp i kommunernas fortsatta miljöarbete. Slutligen föreslår motionärerna i yrkande 4 att så länge stödet till de lokala investeringsprogrammen finns kvar bör dessa medel även kunna användas för stöd till förbättrad inomhusmiljö.

Enligt motion 1999/2000:Bo4 (fp) utgör Riksdagens revisorers granskning i praktiken en svidande kritik mot stödsystemet som sådant. Det finns enligt motionen anledning att ifrågasätta såväl miljönyttan som sysselsättningseffekterna av stödet till lokala investeringsprogram. Motionärerna anser att mycket talar för att styrmedel i form av skatter och avgifter är effektivare för att nå miljöresultat och att sänkt skatt på arbete och en reformerad arbetsrätt är effektivare för att öka sysselsättningen mer än tillfälligt. Yrkandet i motionen innebär att det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen bör avskaffas.

Bostadsutskottet inleder sina överväganden med att ta ställning till de motionsförslag som avser en förtida avveckling av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling.

I samband med beslutet att inrätta ett anslag för det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling gav utskottet i huvudsak uttryck för en positiv syn på stödets inriktning (1997/98:BoU1). Stödet bedömdes kunna påskynda det lokala arbetet med ekologisk omställning och utveckling inom ett brett område och bidra till att sektorsövergripande lösningar med denna inriktning kommer till stånd. Utskottet framhöll bl.a. att stödet skulle kunna bidra till att åtgärder i bostadsbeståndet kan kombineras med infrastrukturella satsningar så att goda helhetslösningar uppnås. Vidare framhölls att stödverksamheten kunde förväntas ge nya förutsättningar för en bred kunskapsspridning i frågor om ekologiska satsningar. Utskottet uppmärksammade även att fördelningen av stödet avsågs ske enligt andra principer än vad som normalt gäller för statlig stödgivning och framhöll att detta borde föranleda en kontinuerlig uppföljning av såväl användningen av medlen som av den tillämpade beredningsmodellen. Utskottet ser mot denna bakgrund positivt på de granskningar av stödverksamheten som genomförts av Riksdagens revisorer respektive RRV.

Utskottet kan inledningsvis konstatera att flera av de motionsförslag som lagts fram om en förtida avveckling av stödverksamheten i princip är en upprepning av förslag från 1999 års allmänna motionstid. Motionärerna anser att den granskning som Riksdagens revisorer har genomfört av stödverksamheten styrker uppfattningen att det statliga stödet snarast bör avvecklas. Utskottet delar inte denna uppfattning. Revisorernas skrivelse till riksdagen får snarast anses syfta till att rikta uppmärksamheten mot vissa problem som gällt under inledningen av stödverksamheten och lämna förslag om hur dessa problem skall kunna undvikas i fortsättningen. Skrivelsen kan däremot inte anses ge något stöd för uppfattningen att stödverksamheten bör avbrytas i förtid.

Bostadsutskottet har sedan regeringen år 1997 föreslog att ett stöd skulle införas till lokala investeringsprogram vid ett flertal tillfällen haft anledning att diskutera denna verksamhet. I samband med beredningen av detta ärende har utskottet förutom skrivelsen och motionerna även tagit del av en redovisning av den granskning som RRV genomfört. Som framgått ovan har utskottet tidigare även låtit genomföra en egen uppföljning av stödverksamheten. Det sammantagna intrycket av de redovisningar och förslag som utskottet tagit del av är att stödet i huvudsak fyllt sitt syfte att öka det lokala engagemanget i frågor om en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Vidare är intrycket att formerna för stödverksamheten successivt förbättrats och att denna i dag fungerar på ett i allt väsentligt ändamålsenligt sätt. Det bör i detta sammanhang beaktas att verksamheten till stor del bedrivits i nya former såväl vad avser fördelningsmodellen som de krav som ställts på de deltagande kommunerna.

Bostadsutskottet avstyrker mot denna bakgrund samtliga de motionsförslag som innebär att det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling skall avvecklas i förtid. Utskottet övergår nu

till att kortfattat kommentera de sex förslag som läggs fram i skrivelsen från Riksdagens revisorer.

Förstärkning av sektorsmyndigheternas roll: Bostadsutskottet anser liksom Riksdagens revisorer att sektorsmyndigheternas kompetens bör tas till vara i beredningen av stödansökningar. Behovet av en sakkunnig granskning kan givetvis variera bl.a. beroende av svårigheten i sig att bedöma olika åtgärders miljönytta och den kompetens som finns på Miljödepartementet inom olika områden. I normalfallet torde emellertid en rimlig kvalitetssäkring förutsätta att sektorsmyndigheternas kompetens utnyttjas. Av revisorernas skrivelse framgår också att Miljödepartementet har för avsikt att remittera fler åtgärder till sektorsmyndigheterna. Departementet instämmer även i revisorernas förslag att Arbetsmarknadsverket (AMV) bör involveras mer i beredningsarbetet. I skrivelsen förordar revisorerna att AMV bör inkluderas bland de myndigheter som har till uppgift att biträda Miljödepartementet och kommunerna med bedömningar av de lokala investeringsprogrammen. Utskottet kan inte finna att någon avgörande skillnad föreligger mellan departementets och revisorernas syn på AMV:s medverkan i beredningsarbetet. Det får mot denna bakgrund förutsättas att AMV:s kompetens i fortsättningen utnyttjas i den utsträckning det är motiverat i varje enskilt projektärende.

Länsstyrelsens roll: Enligt bidragsförordningen skall en kommun som söker bidrag för ett lokalt investeringsprogram samråda med länsstyrelsen. Vidare framgår att länsstyrelsen skall lämna ett samrådsyttrande till regeringen. Revisorerna föreslår att förordningen skall förtydligas vad gäller syftet med samrådet mellan kommunerna och länsstyrelsen. Förslaget grundar sig på iakttagelser av att länsstyrelserna under samrådet haft svårt att finna sin roll. Iakttagelsen gäller framför allt beträffande det första fördelningsåret. Revisorerna konstaterar att samrådet därefter fått en klarare utformning och att riktlinjerna från Miljödepartementet förtydligats.

Utskottet instämmer i revisorernas syn på vikten av en tydlig förordning. Det är angeläget att sträva efter såväl tydlighet som entydighet vid utformning av författningar. Även Statsrådsberedningens riktlinjer för författningsskrivning ger uttryck för detta. Mot denna bakgrund kan det givetvis hävdas att stödförordningen bort utformats på ett klarare sätt vad gäller länsstyrelsens roll liksom i vissa andra avseenden. I det aktuella fallet har departementet valt att förtydliga syftet med samrådet genom information till länsstyrelserna och kommunerna. Det får förutsättas att de berörda parterna därigenom fått den vägledning för innehållet i och formerna för samrådet som revisorerna efterlyst. Utskottet anser därför inte att tillräckliga skäl föreligger för riksdagen att i dagsläget föreslå en förändring av förordningen i detta avseende. Erfarenheterna av behovet av preciseringar avseende beredningsprocessen bör emellertid fortsättningsvis beaktas av regeringen vid utformningen av förordningar inom motsvarande områden.

Regeringens avslagsmotiveringar: Riksdagens revisorer föreslår att regeringen i sina beslut om att inte bevilja stöd till lokala investeringsprogram informerar om bedömningar och motiv för avslag. Revisorerna menar att de problem som förknippas med bristande avslagsmotiveringar och svårigheter att redovisa rådande bedömningsgrunder är av betydande omfattning. Miljödepartementet har i sitt remissvar på revisorernas granskningsrapport fram-

hållit sin strävan att tydligare motivera besluten. Departementet anser att den viktigaste informationskanalen är de dialoger som genomförs med kommunerna.

Utskottet delar revisorernas bedömning att regeringsbesluten, oavsett om de innebär avslag eller att stöd beviljas, utgör en viktig informationskanal som i möjligaste mån bör utnyttjas. Information om de motiv och överväganden som föranlett ett avslag kan ha betydelse inte bara för den sökande kommunen utan även för övriga intressenter. Det kan mot denna bakgrund finnas skäl att som revisorerna förordar underlätta informationsspridningen om regeringens avslagsmotiveringar.

Utskottet har erfarenhet att formerna för kontakterna och dialogerna mellan kommunerna och Miljödepartementet ytterligare utvecklats under det senaste året. Tillsammans med andra informationskanaler som successivt vuxit fram under programverksamheten bör därför förutsättningar finnas för att motiven för regeringens ställningstaganden i fortsättningen ges en bredare spridning. Det kan emellertid finnas skäl att överväga om tillgängligheten ytterligare kan förbättras genom en mer formell redovisning av avslagsmotiveringarna i regeringsbesluten i enlighet med revisorernas förslag i frågan. Detta överensstämmer även med de slutsatser som RRV redan förelagt regeringen efter sin uppföljning av investeringsprogrammen. Regeringen har också redovisat sin avsikt att till riksdagen återkomma med ställningstaganden i de frågor som RRV aktualiserat.

Hinder för kommungemensamma satsningar: Riksdagens revisorer har i sin granskningsrapport konstaterat att andelen kommungemensamma satsningar i de lokala investeringsprogrammen är liten. Revisorerna menar att kraven på ansökningarnas utformning kan ha medverkat till detta förhållande. Regeringen föreslås därför överväga en tillämpning av bidragsfördelningen så att hindren för kommungemensamma initiativ elimineras. Riksdagens revisorer anser emellertid att den praxis som innebär att effekter och kostnader för ett projekt måste fördelas på varje berörd kommun inte främjar tillkomsten av kommunövergripande projekt.

Utskottet delar revisorernas uppfattning att kommungemensamma projekt bör underlättas. Många projekt med ekologisk inriktning bör med fördel kunna bedrivas i samarbete mellan flera kommuner. Enligt vad som framhållits av Miljödepartementet är det enda formella hindret för kommungemensamma initiativ att en kommun inte kan söka bidrag för en annan kommuns räkning. Det bör således vara möjligt att inom gällande regelverk kunna hantera dessa initiativ på ett sätt som inte försvårar kommungemensamma projekt. Det får förutsättas att de synpunkter som revisorerna fört fram gör att Miljödepartementet uppmärksammar denna fråga i samband med beredningen av kommande ansökningar om statligt stöd.

Kommunernas redovisning av investeringsprogrammets miljöeffekter: Mot bakgrund av vad som framkommit under granskningen lämnar revisorerna två förslag som gäller redovisningen av investeringsprogrammets kostnadseffektivitet och miljöeffekter. Miljödepartementet föreslås sammanställa ett informationsmaterial där det framgår vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdstyper och som därför bör beaktas samt vilka beräkningsunderlag som lämpligen bör användas. Vidare föreslås att departemen-

tet bearbetar tillgängligt databasmaterial så att beräkningar av miljöeffekternas kostnadseffektivitet möjliggörs.

Redan i samband med beslutet att inrätta det statliga stödet till lokala investeringsprogram underströks vikten av uppföljning, utvärdering och kunskapsspridning. Uppföljning och utvärdering av såväl enskilda projekt som av statsbidraget som helhet ansågs vara en nödvändig och angelägen del av den statliga satsningen. Vidare framhölls vikten av att erfarenheterna av projekten gavs en vid spridning i samhället. De frågor om kraven på redovisning som tas upp av revisorerna bör således tillmätas stor betydelse. Som revisorerna framhåller är ett i möjligaste mån korrekt och enhetligt beslutsunderlag en förutsättning för en meningsfull utvärdering av projektverksamheten. Utskottet har inte anledning att ifrågasätta att detta också har varit Miljödepartementets och regeringens strävan i det hittillsvarande arbetet.

Samtidigt som såväl revisorerna som RRV anser sig ha konstaterat vissa brister i de aktuella avseendena bör det beaktas att betydande svårigheter kan föreligga att finna enhetliga och tydliga mått på miljöeffekter och kostnadseffektivitet för de vitt skilda åtgärder som har givits stöd inom programverksamhetens ram. Utskottet förutsätter emellertid att Miljödepartementet successivt söker utveckla såväl redovisningen av det tillgängliga databasmaterialet som formerna för en effektiv spridning av information om bl.a. miljöeffekter och lämpliga beräkningsunderlag. Vad gäller frågan om kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte har även det centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet som förra året inrättades i Umeå givits en viktig uppgift. Som revisorerna framhåller bör givetvis redovisningen av de projekt som givits stöd göras på ett sådant sätt att en uppföljning i olika avseenden underlättas, inte minst vad gäller olika åtgärders kostnadseffektivitet.

I skrivelsen från Riksdagens revisorer hänvisas i detta avsnitt även till RRV:s granskning av de aktuella frågorna. Enligt skrivelsen har RRV i sin uppföljning gjort motsvarande iakttagelser om bl.a. underlaget för kostnadseffektivitetsberäkningar. Regeringen är således uppmärksam på de aktuella frågorna genom den rapport som RRV lämnade till regeringen hösten 1999.

Stöd till ny teknik och nya arbetsmetoder: Det sista förslaget i skrivelsen från Riksdagens revisorer innebär att regeringen bör redovisa för riksdagen hur man har för avsikt att främja ny teknik eller nya arbetsmetoder under återstoden av satsningen på lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. En ändring av bidragsförordningen hösten 1999 innebar att ett krav på att stödet skall bidra till utvecklingen av ny teknik eller nya arbetsmetoder vid stöd till vinstdrivande verksamhet togs bort. Revisorerna befarar bl.a. mot denna bakgrund att satsningen på ny teknik inte ges det utrymme som är önskvärt.

Bostadsutskottet instämmer i den principiella uppfattningen att omfattande satsningar med statligt investeringsstöd i möjligaste mån bör utformas så att nytänkande och ny teknik stimuleras. Såväl Riksdagens revisorer som RRV har emellertid i sina granskningar av stödet till lokala investeringsprogram konstaterat att krav på användning av ny teknik varit svårt att förena med investeringsprogrammets villkor. Detta har inte heller varit något av de primära målen för stödet till investeringsprogrammen.

Utskottets inställning i frågan är att strävanden att använda ny teknik i de projekt som ges stöd inom ramen för programverksamheten bör understödjas. Det är emellertid samtidigt viktigt att erinra om att det primära syftet med det statliga stödet till lokala investeringsprogram inte är att svara för teknikutveckling eller att lansera ny miljöteknik. Detta stöd kan snarare anses vara effektorienterat och syfta till att genom ett brett spektrum av åtgärder minska belastningen på miljön. Av väl så stor vikt i sammanhanget är därför att sprida kunskapen om och tillämpningen av de metoder som redan finns tillgängliga för att i olika avseenden minska belastningen på miljön, öka effektiviteten i användningen av naturresurser och på andra sätt stimulera en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Nytankandet kan i dessa sammanhang exempelvis bestå i att en i och för sig redan känd teknik ges en praktisk tillämpning eller att en bred programsatsning innebär att olika åtgärder kopplas samman på ett nytt sätt. Bostadsutskottet har fått uppfattningen att detta också är utgångspunkten för många lokala investeringsprogram.

Utskottet förutsätter att regeringen i de resultatbedömningar av stödet till lokala investeringsprogram som redovisas för riksdagen i bl.a. budgetsammanhang även kommer att ta upp de frågor om nya arbetsmetoder och ny teknik som framhållits i skrivelsen från Riksdagens revisorer. Något behov av en redovisning i särskild ordning av just denna aspekt på stödet till de lokala investeringsprogrammen kan dock inte anses föreligga.

Bostadsutskottet anser sammanfattningsvis att den granskning som Riksdagens revisorer genomfört av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling utgör en värdefull del av den löpande uppföljning och utvärdering av verksamheten som förutsattes komma till stånd redan när stödet inrättades. De iakttagelser och förslag som läggs fram i skrivelsen bör kunna bidra till att verksamheten utvecklas ytterligare under den återstående programperioden. Av skrivelsen framgår att Miljödepartementet delvis redan beaktat flera av de ursprungliga förslag som fördes fram i Riksdagens revisorers rapport 1998/99:8. Även vad gäller de återstående frågor som tas upp i skrivelsen till riksdagen synes det inte föreligga några grundläggande skillnader i synen på hur stödverksamheten skall bedrivas.

Utskottet har även kunnat konstatera att såväl de iakttagelser som Riksdagens revisorer redovisade i sin granskningsrapport sommaren 1999 som de förslag som läggs fram för riksdagen i den nu aktuella skrivelsen i flera avgörande frågor sammanfaller med de synpunkter och förslag som RRV redovisat för regeringen hösten 1999. Detta ger givetvis ytterligare tyngd åt de iakttagelser som gjorts. Samtidigt bör det erinras om att båda granskningarna har avsett de inledande fördelningsomgångarna. Regeringens beredningsprocess och formerna för kontakter med kommunerna har sedan dess utvecklats i flera avseenden.

Som framgått ovan har regeringen i budgetpropositionen för år 2000 framhållit sin avsikt att genomföra en analys av RRV:s rapport och under innevarande år redovisa resultatet av denna tillsammans med förslag till ändringar av regelsystemet. Mot bakgrund av de likartade iakttagelser som gjorts av Riksdagens revisorer och RRV får det förutsättas att även den nu aktuella skrivelsen kommer att beaktas i regeringens beredningsarbete. Bostadsut-

skottet anser mot denna bakgrund inte att ett formellt tillkännagivande från riksdagen i frågan nu erfordras. Utskottet har dock för avsikt att hålla de frågor som aktualiserats genom revisorernas skrivelse under fortsatt uppsikt inför den av regeringen aviserade redovisningen. Regeringens redovisning samt förslag till ändringar bör föreläggas riksdagen i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition.

Bostadsutskottet har genom vad som ovan anförts tagit ställning till förslagen i skrivelsen 1999/2000:RR3 samt i motionerna 1999/2000:Bo1 (m), 1999/2000:Bo2 (c) och 1999/2000:Bo4 (fp). Vad gäller motion 1999/2000:Bo3 (kd) har yrkande 5 om avveckling av stödet till lokala investeringsprogram avstyrkts. Yrkandena 1 och 3 i motionen har utskottet uppfattat som en tillstyrkan av två förslag i skrivelsen, dels förslaget om regeringens avslagsmotiveringar, dels om kommunernas redovisning av investeringsprogrammets miljöeffekter. Utskottet har ovan redovisat sin syn i dessa frågor.

Yrkande 2 i motionen innebär att bedömningar om vilka investeringar som skall göras bör ligga hos kommunerna själva och ske inom ramen för det redan befintliga Agenda 21-arbetet. Utskottet delar motionärernas inställning att erfarenheterna av Agenda 21-arbetet bör tas till vara i arbetet med att utforma de lokala investeringsprogrammen. Något hinder för detta torde inte heller föreligga. Tvärtom underströks vikten av att det lokala Agenda 21-arbetet tas till vara redan vid beslutet att införa det statliga stödet till lokala investeringsprogram. Något tillkännagivande i denna fråga erfordras således inte.

Slutligen föreslås i motionens yrkande 4 att medel avsatta för de lokala investeringsprogrammen bör kunna användas till åtgärder för att förbättra inomhusmiljön. Detta förslag överensstämmer med den ändring av förordningen om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som regeringen söker åstadkomma. En förändring av förordningen i det aktuella avseendet förutsätter emellertid enligt EG-fördraget en anmälan till EU:s kommission för prövning av om stödet riskerar att snedvrida konkurrensen. En sådan anmälan inlämnades i början av november 1999. Utskottet har erfarit att EU:s kommission den 18 januari har beslutat att inleda ett formellt granskningsförfarande av denna fråga. Kommissionens beredning av ärendet är således inte avslutad.

Med hänvisning till det anförda avstyrks även yrkandena 1–4 i motion 1999/2000:Bo3 (kd).

Hemställan

Utskottet hemställer

 beträffande *statligt stöd till lokala investeringsprogram*
att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR3 samt motionerna 1999/2000:Bo1, 1999/2000:Bo2, 1999/2000:Bo3 och 1999/2000:Bo4.

res. 1 (m, fp)

res. 2 (kd)

res. 3 (c)

Knut Billing

I beslutet har deltagit: Knut Billing (m), Bengt-Ola Rytter (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Sten Andersson (m), Carina Moberg (s), Inga Berggren (m), Anders Ygeman (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Sten Lundström (v), Ulla-Britt Hagström (kd), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rigmor Stenmark (c), Yvonne Ångström (fp), Carina Adolfsson (s), Ewa Thalén Finné (m) och Harald Bergström (kd).

Reservationer

1. Statligt stöd till lokala investeringsprogram

Knut Billing (m), Sten Andersson (m), Inga Berggren (m), Yvonne Ångström (fp) och Ewa Thalén Finné (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Bostadsutskottet inleder" och på s. 11 slutar med "1999/2000:Bo3 (kd)" bort ha följande lydelse:

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram väckte omfattande kritik redan när regeringen föreslog att stödformen skulle införas. Framför allt Moderata samlingspartiet och Folkpartiet framförde invändningar mot att skattemedel skulle användas på ett sätt som kunde leda till ökad byråkrati, snedvriden konkurrens och dyra felinvesteringar. Redan under det första bidragsåret fanns många tecken på att de anslagna medlen användes på ett sätt som starkt kunde ifrågasättas. När nu flera granskningar av stödverksamheten har genomförts kan det konstateras att de ursprungliga farhågorna har besannats. I de utvärderingar som genomförts såväl av Riksdagens revisorer som av RRV har stark kritik riktats både mot de hittills uppnådda resultaten och mot administrationen av bidragsverksamheten. Allvaret i kritiken understryks av det faktum att över 6,5 miljarder kronor av skattemedel avses användas till investeringsprogrammen.

I den granskning av stödverksamheten som RRV har genomfört har olika typer av brister påtalats. RRV framhåller bl.a. att de förväntade miljö- och sysselsättningseffekterna har överskattats, att kommunerna tycks söka bidrag snarare för att möjligheten finns än för att lösa lokala miljöproblem och att programmen inte varit anpassade för nytänkande och innovationer. Vidare har RRV konstaterat att stödbesluten har tagits utan att bidragens konkurrenssnedvridande effekter har beaktats.

Riksdagens revisorers granskning har byggt på kritiken ytterligare. Revisorerna uppmärksammar bl.a. att stödet har en oklar målbild och att satsningen på lokala miljömål kan leda till att de nationella miljömålen motverkas. Vidare riktar revisorerna kritik mot regeringens handläggning av stödet och bristen på redovisningar av såväl beslut om avslag som de förväntade effekterna av beviljat stöd. De förslag som revisorerna lägger fram för att komma till rätta med bl.a. svagheter i administrationen av stödet kan emellertid inte förväntas leda till att stödets inneboende brister får sin lösning. Stödverksamhetens grundläggande problem med byråkrati, konkurrenspåverkan och felinvesteringar kan förväntas kvarstå. Utskottet anser mot denna bakgrund att det statliga stödet till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet snarast bör avskaffas.

Vad utskottet ovan anfört bör riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Bo1 (m) och 1999/2000:Bo4 (fp) som sin mening ge regeringen till känna. Detta innebär att även förslaget i motion 1999/2000:Bo2 (c) yrkande 1 kan anses bli tillgodosett. Övriga motionsförslag samt förslagen i skrivelsen från Riksdagens revisorer avstyrks.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

beträffande *statligt stöd till lokala investeringsprogram*
att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Bo1 och 1999/2000:Bo4 samt med avslag på Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR3 och motionerna 1999/2000:Bo2 samt 1999/2000:Bo3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Statligt stöd till lokala investeringsprogram

Ulla-Britt Hagström (kd) och Harald Bergström (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Bostadsutskottet inleder" och på s. 11 slutar med "1999/2000:Bo3 (kd)" bort ha följande lydelse:

Stödet till lokala investeringsprogram har bidragit till att främja kommunernas arbete för en ekologiskt hållbar utveckling. Intresset för att utarbeta lokala investeringsprogram har varit stort. Många kommuner har utarbetat program med åtgärder med hög angelägenhetsgrad. Den ursprungliga avsikten var emellertid att statens stöd till detta utvecklingsarbete endast skulle utgå t.o.m. år 2000. Bostadsutskottet delar den uppfattning som förs fram i motion 1999/2000:Bo3 (kd) och som innebär att stödet bör avvecklas senast under år 2001. I samma motion förs fyra förslag fram om åtgärder som bör vidtas inom ramen för stödsystemet under tiden fram till avvecklingen. Även dessa förslag, som till viss del sammanfaller med förslag från Riksdagens revisorer, bör enligt utskottets mening vinna riksdagens bifall.

Enligt motionens yrkande 1 bör en ny modell utformas för beräkningsgrunderna för projektens bidragande till positiva miljöeffekter och nyskapande av arbetstillfällen. Yrkandet har i huvudsak samma innebörd som förslaget från Riksdagens revisorer om att Miljödepartementet bör bearbeta tillgängligt databasmaterial så att beräkningar av miljöeffekternas kostnadseffektivitet möjliggörs. Som framhålls i motionen är det också av central

betydelse att programmens verkliga sysselsättningsskapande effekter utvärderas och redovisas så att en avstämning kan göras mot de beräknade effekter som legat till grund för bidragsbesluten. Vidare bör ett informationsmaterial sammanställas där det framgår vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdstyper. Ett databasmaterial med detta innehåll kan få stor betydelse för kommunernas fortsatta miljöarbete.

Yrkande 2 innebär att kommunernas Agenda 21-arbete bör tillmätas större betydelse i stödet till de lokala investeringsprogrammen och i andra sammanhang där lokala miljösatser övervägs. Stödet till det lokala Agenda 21-arbetet bör återinföras. Utgångspunkten för statligt stöd med inriktning mot en ekologiskt hållbar utveckling bör vara att kommunerna själva skall få bedöma vilka insatser som behövs när det gäller projektåtgärder som bidrar till miljöförbättringar och nya arbetstillfällen.

Enligt yrkande 3 bör bl.a. de bedömningar som görs vid avslag av bidragsansökan vara tillgängliga för kommunerna i en databas. Även Riksdagens revisorer föreslår att regeringen bättre informerar om bedömningar och motiv för avslag. Utskottet instämmer i dessa förslag. Information om avslagsmotiven kan vara till nytta såväl för den ansökande kommunen som för övriga kommuner i deras arbete med att upprätta lokala investeringsprogram.

Slutligen tas i motionens yrkande 4 upp frågan om stöd till åtgärder som förbättrar inomhusmiljön. Stödet till de lokala investeringsprogrammen har hittills inte kunnat användas för detta ändamål. Regeringen har visserligen haft för avsikt att utvidga stödändamålen till att även omfatta inomhusmiljön men har haft svårigheter att få förordningsändringen godkänd av EU:s kommission. Utskottet delar emellertid motionärernas uppfattning att fortsatta ansträngningar bör göras för att utforma ett stöd för detta ändamål. Ett alternativ som bör prövas är att en del av de medel som avsatts för de lokala investeringsprogrammen förs över till ett särskilt stöd med inriktning mot allergisanering av lokaler där barn och ungdomar vistas, i enlighet med förslag som tidigare framförts av Kristdemokraterna.

Vad utskottet ovan anfört bör riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Bo3 (kd) samt Riksdagens revisorers skrivelse 1999/2000:RR3 förslag 3 och 5 som sin mening ge regeringen till känna. Övriga förslag i skrivelsen samt övriga motioner avstyrks i den utsträckning de inte kan anses vara tillgodosedda med det nu anförda.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

beträffande statligt stöd till lokala investeringsprogram

att riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR3 och motion 1999/2000:Bo3 samt med avslag på motionerna 1999/2000:Bo1, 1999/2000:Bo2 och 1999/2000:Bo4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Statligt stöd till lokala investeringsprogram

Rigmor Stenmark (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Bostadsutskottet inleder" och på s. 11 slutar med "1999/2000:Bo3 (kd)" bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motion 1999/2000:Bo2 (c) var de ursprungliga tankarna bakom satsningen på de lokala investeringsprogrammen för en ekologiskt hållbar utveckling riktiga. Syftet var att påtagligt öka takten i omställningen av Sverige till ett ekologiskt uthålligt samhälle och samtidigt bidra till en ökad sysselsättning. Kommunerna skulle ges en bättre möjlighet att förverkliga sina miljövisioner. Tyvärr kan det nu konstateras att regeringen och Miljödepartementet inte har kunnat leva upp till det ursprungliga syftet med stödet. Det som skulle bli en storsatsning på en ekologiskt hållbar utveckling har i stället kommit att bli ett stort arbetsmarknadspolitiskt projekt. Tveksamma miljöåtgärder har använts för att frisera arbetslöshetssiffrorna och programverksamheten har knappast bidragit till någon avgörande omställning av samhället i ekologisk riktning.

De granskningar som genomförts av stödverksamheten av bostadsutskottet, RRV samt av Riksdagens revisorer pekar på allvarliga brister i såväl regeringens handläggning av stöden som i investeringsprogrammen i sig. Det har visserligen kunnat konstateras att positiva miljöeffekter har uppnåtts och att miljöprofilen på många kommunala projekt har förstärkts. Samtidigt finns det starka skäl att ifrågasätta om de förväntade miljövinster står i rimlig proportion till de satsade medlen. RRV gör således bedömningen att de förväntade miljöeffekterna i många fall kraftigt har överskattats. Även Riksdagens revisorers granskning visar att de investeringar som genomförts med det statliga stödet endast marginellt har bidragit till att uppfylla de nationella miljömål som formulerats för olika områden. Inte heller de sysselsättningsmässiga effekterna av de lokala investeringsprogrammen har nått upp till det förväntade. Granskningarna visar vidare att Miljödepartementets handläggning av bidragsansökningarna närmast får betraktas som godtycklig. Riktlinjerna för stödet har varit mycket oklara och många kommuner har upplevt stödverksamheten som ett lotteri. Även i fråga om redovisningen av de gjorda satsningarnas kostnader och effekter har påtagliga brister påvisats.

Sammantaget anser utskottet att de hittillsvarande erfarenheterna av det statliga stödet till lokala investeringsprogram leder till slutsatsen att de medel som avsatts för denna bidragsform kan användas på sätt som bättre bidrar till att miljövinster uppnås. Ingångna avtal med kommunerna bör fullföljas. I övrigt bör bidragsformen avvecklas och de avsatta medlen användas på ett för miljö och sysselsättning mer kostnadseffektivt sätt. Det bör ankomma på regeringen att till riksdagen återkomma med förslag med denna inriktning. Vad utskottet nu förordat bör riksdagen med anledning av förslagen i motion 1999/2000:Bo2 (c) som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet anser vidare att två av förslagen i motion 1999/2000:Bo3 (kd) bör innefattas i tillkännagivandet från riksdagen. I denna motions yrkande 1 föreslås att en ny modell bör utformas för redovisning av investeringsprogrammets miljö- och sysselsättningseffekter. Motsvarande förslag läggs

fram av Riksdagens revisorer. Även vid en avveckling av det statliga stödet enligt vad utskottet ovan förordat finns det givetvis skäl att genom en databas göra de vunna erfarenheterna av den hittillsvarande stödverksamheten lätt tillgängliga för alla kommuner. Det får förutsättas att dessa erfarenheter, från såväl lyckade som mindre framgångsrika projekt, kan utnyttjas i kommunernas fortsatta miljöarbete. Också förslaget i yrkande 4 att använda delar av de återstående medlen till bidrag till förbättrad inomhusmiljö bör bifallas. Stöd med denna inriktning inom ramen för de villkor som gällt för bidraget till de lokala investeringsprogrammen har ansetts kunna strida mot EG:s regelverk. Det bör därför ankomma på regeringen att återkomma med förslag om ett särskilt bidrag med denna inriktning.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

beträffande *statligt stöd till lokala investeringsprogram*

att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Bo2 och 1999/2000:Bo3 yrkandena 1 och 4 samt med avslag på Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR3 och motionerna 1999/2000:Bo1, 1999/2000:Bo3 yrkandena 2, 3 och 5 samt 1999/2000:Bo4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.