

En förstärkt analysfunktion på bostadsområdet
Konsekvenser av en eventuell sammanslagning av
Statens bostadskreditnämnd och Boverket

29 november 2011

BESLUT
2011-11-29

Dnr 17-144/11(BKN)
Dnr 502-3998/2011 (Boverket)

Socialdepartementet


103 33 Stockholm

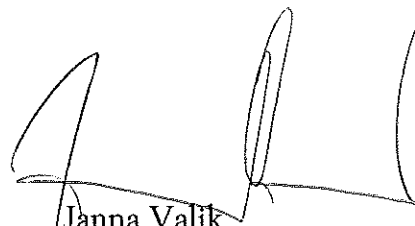
Uppdrag att analysera och redovisa konsekvenserna av en eventuell sammanslagning av myndigheter för att erhålla en förstärkt analysfunktion på bostadsområdet

Regeringen beslutade den 22 september 2011 att uppdra till Boverket och Statens bostadskreditnämnd (BKN) att analysera och redovisa konsekvenserna av en eventuell sammanslagning av myndigheternas verksamhet. Enligt beslutet ska uppdraget redovisas gemensamt av myndigheterna till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 november 2011.

Boverket och BKN överlämnar härmed rapporten "En förstärkt analysfunktion på bostadsområdet. Konsekvenser av en eventuell sammanslagning av Statens bostadskreditnämnd och Boverket."

Beslut i detta ärende har fattats av Lars Magnusson och Janna Valik. Föredragande har varit Pia Bergdahl.


Lars Magnusson
Generaldirektör BKN


Janna Valik
Generaldirektör Boverket


Pia Bergdahl

0	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Riksdagens och regeringens mål för bostadsmarknaden	9
1.2	Uppdraget och dess bakgrund	10
1.3	Avgränsningar och genomförande	11
2	Statens bostadskreditnämnd (BKN)	13
2.1	Uppgifter, mål och finansiering	13
2.2	Organisation, verksamhet och resurser	14
3	Boverket	18
3.1	Uppgifter, mål och finansiering	18
3.2	Organisation, verksamhet och resurser	19
4	En förstärkt analysfunktion	25
4.1	Vilka syften ska analyserna tjäna?	25
4.2	Kompetenser	28
4.3	Arbetsätt, ledning och styrning	28
5	En ny myndighet på bostadsområdet?	31
5.1	Kriterier för en ändrad organisation	31
5.2	Två myndigheter (nollalternativet)	33
5.3	En sammanslagen organisation (förändringsalternativet)	34
5.4	Sammanfattande bedömning	35
5.5	Organisation för en förstärkt analysfunktion	36
5.6	Lokalisering av den nya myndigheten	37
5.7	Namnet på den nya myndigheten	37
6	Konsekvenser av en sammanslagning av BKN och Boverket	38
6.1	Ekonomiska konsekvenser	38
6.2	Personella konsekvenser	39
7	Förslag till författningsändringar	41
7.1	Förslag till ny myndighetsinstruktion	41
7.2	Författningsändringar till följd av nytt namn	45
Bilaga	Regeringsuppdraget	47

0 Sammanfattning

Boverket och Statens bostadskreditnämnd (BKN) har fått i uppdrag av regeringen att analysera konsekvenserna av en eventuell sammanslagning av myndigheternas verksamheter. Syftet med en sådan sammanslagning är att få en förstärkt analysfunktion på bostadsområdet utan att tillföra ökade resurser. I uppdraget ingår att redovisa de ekonomiska och personella konsekvenserna liksom hur en förstärkt analysfunktion ska erhållas och organiseras. Lokal- och kompetensbehov ska belysas och förslag till nödvändiga författningsändringar ska redovisas. Uppdraget ska redovisas gemensamt av de båda myndigheterna senast den 30 november 2011.

Det finns tydliga fördelar med en sammanslagning

I denna rapport redovisas Boverkets och BKN:s analys av för- och nackdelar med en sammanslagning. Vi har med utgångspunkt från de övergripande målen med verksamheten jämfört och analyserat hur myndigheternas uppgifter och ansvar på bostadsområdet förmår att möta kraven och kriterierna i en sammanslagen organisation jämfört med dagens organisation där uppgifterna sköts av två olika myndigheter. Sammantaget överväger enligt vår bedömning fördelarna med en sammanslagning. Den viktigaste fördelen ligger i synergier mellan de båda myndigheternas utrednings- och analysverksamhet om bostadsmarknaden och i den löpande sakverksamheten. Det finns också tydliga samordningsfördelar mellan de båda myndigheternas övriga verksamhet såsom till exempel stöd- och bidragshantering. Myndigheterna har därtill närliggande eller rentav överlappande uppgifter och ansvar på bostadsmarknaden och en sammanslagning kan ge upphov till såväl minskade kostnader som andra effektiviseringsvinster.

Hur en förstärkt analysfunktion kan byggas upp

I rapporten visar vi hur en förstärkt bostadsanalytisk funktion kan byggas upp i en ny och sammanslagen myndighet. I vårt förslag utgår vi från BKN:s analysfunktion och det makroekonomiska angreppssätt som tillämpas där och diskuterar hur den skulle kunna förstärkas med andra angreppssätt och typer av analyser för att uppnå den bredd och det innehåll i analyserna som efterfrågas och som kan vara till nytta för politiken på bostadsområdet. Den nya funktionen ska ha kompetens att göra såväl makroekonomiska analyser som mikroekonomiska analyser av marknadsbrister inom bostadsområdet. Dessa ger värdefull kunskap för såväl politiker och beslutsfattare som för övriga aktörer på marknaderna. Den kompetens som myndigheten har på sakenheterna för att göra analyser i den löpande verksamheten bör, särskilt när det gäller analys av marknadsbrister, också utnyttjas för analysfunktionens syfte i bemanning av gemensamma projekt. Den samlade kompetens som en eventuell sammanslagning medför kan därigenom användas för att förstärka och utveckla de bostadsanalyser som görs idag. Den nya förstärkta analysfunktionen måste också kunna utveckla marknadsrelevant information samt ett effektivt sätt att kommunicera den kunskap som analysfunktionen bygger upp till en bred krets av mottagare.

En ny myndighet på bostadsområdet

Vårt förslag till en ny sammanslagen myndighet tar sin utgångspunkt i Boverkets organisation och innebär att en ny avdelning bildas för analysfunktionen och att de sakverksamheter rörande kreditgarantier och kommunstöd som finns inom BKN läggs samman med Boverkets verksamhetsavdelning. BKN:s avtalsdelegation förs också in i den nya myndigheten. Övriga delar av Boverkets organisation berörs endast marginellt eller inte alls.

Den nya analysavdelningen får i uppgift att göra mikro- och makroekonomiska analyser på bostadsområdet. Det är därvid viktigt att uppmärksamma såväl nya frågeställningar och problem som att följa upp och fortlöpande analysera återkommande förhållanden som behöver en lösning. Därutöver svarar avdelningen för att utveckla analysverksamheten samt initiera och i projekt leda sådan analysverksamhet som kommer att vara gemensam för hela myndigheten. Avdelningen får också i uppdrag att i samverkan med myndighetens informationsfunktion arbeta med att föra ut och sprida resultatet av myndighetens utredningar och analyser på bostadsområdet. Analysavdelningen bör vara relativt liten och bestå av huvudsakligen högt kvalificerade ekonomer men även samhällsvetare och planerare kan ingå i gruppen. Minst hälften av ekonomerna bör bestå av disputerade ekonomer. En blandning av erfarna och nyutexaminerade är eftersträvänsvärt.

Lokaliseringen för den nya myndigheten föreslås oförändrat som idag vara Karlskrona och Stockholm. Verksamheten i Karlskrona bör kunna inrymmas i Boverkets lokaler och BKN:s lokal bör kunna sägas upp då kontraktet löper ut.

Som namn på den nya myndigheten föreslår vi Myndigheten för bostadsmarknad, samhällsplanering och byggande, förkortat BoSam.

Ekonomiska och personella konsekvenser

Sammantaget bedömer vi att organisationsförändringen kan rymmas inom ramen för de båda myndigheternas befintliga resurser samt, på kort eller medellång sikt, omprioriteringar i den nya myndighetens verksamhet. Vi bedömer att de årliga tillkommande kostnaderna för en förstärkt analysfunktion uppgår till ca 5 mkr. Samtidigt bedömer vi att på kort sikt kan sammanslagningen ge kostnadsminskningar främst till följd av samordnad ledning och administration på ca 3 mkr. På längre sikt förutses ytterligare kostnadsbesparingar till följd av bl.a. pensionsavgångar och ytterligare samordning av IT-funktioner. På kort sikt uppstår emellertid ett negativt netto på ca 2 mkr. Med tanke på att Boverkets nuvarande resurser är hårt ansträngda synes emellertid möjligheten till omprioriteringar i den nya myndigheten vara små.

Förslaget innebär att BKN och Boverket läggs samman genom att inordna BKN i Boverket och att personalen vid BKN erbjuds verksamhetsövergång enligt 6b § lagen om anställningsskydd (LAS). Vi bedömer att samtlig personal vid BKN kan erbjudas verksamhetsövergång inom ramen för befintliga resurser. Om nuvarande personal emellertid väljer att inte följa med uppstår kostnader till följd av behov av nyrekrytering av personal. Under den tid som kompetensen byggs upp för den nya personalen uppstår också effektivitetsförluster. Storleken på sådana kostnader går dock inte att bedöma eller kvantifiera.

1 Inledning

Från och med den 1 januari 2011 finns under Socialdepartementet ett samlat politiskt ansvar för området *Samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet*. Det nya och övergripande målet för området är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas¹. I området ingår bostadsfrågorna men det har också beröringspunkter med flera andra områden, t.ex. frågor om människors hälsa, miljö- och naturvård liksom frågor om energi och om regional tillväxt. Området omfattar år 2012 ca 959 miljoner kronor i anslag och myndigheterna Boverket, Lantmäteriet, Statens bostadskreditnämnd, Statens geotekniska institut och Statens va-nämnd ingår i området. Vidare hör de båda statliga bolagen Statens bostadsomvandling AB och Swedesurvey AB till området.²

1.1 Riksdagens och regeringens mål för bostadsmarknaden

Målet för resultatområdet *Bostadsmarknad* fastställdes redan år 2007 och är ”långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”.³

Politiken på området har förändrats på senare år och i förhållande till tidigare är politiken mer inriktad på att främja och stimulera marknaden och dess funktionssätt än att gripa in med åtgärder och generella stöd till bostadsproducenter och -konsumenter. Regelverket på marknaden ska vara långsiktigt stabilt och villkoren för byggande, ägande och förvaltning av bostäder i alla upplåtelseformer ska vara sunda och förutsägbara. Bostäder med god kvalitet ska eftersträvas och konkurrens ska råda inom byggsektorn och bostadsmarknaderna. Utbudet ska styras av efterfrågan och bidra till en fungerande arbetsmarknad i alla delar av landet.

Området Bostadsmarknad omfattar olika stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad och stöd till omstrukturering av kommunala bostadsföretag på orter med vikande befolkningsunderlag. Regeringens målsättning är att förbättra bostadsmarknaden så att så många som möjligt ska kunna få en bra bostad till en rimlig kostnad. För att fler ska vilja investera i samt äga och förvalta bostäder, krävs långsiktigt goda och förutsägbara villkor. Genom en fungerande bostadsmarknad ställs hushållens behov automatiskt i fokus och blir styrande för hur bostadsbeståndet utvecklas.⁴

Området Bostadsmarknad har beröringspunkter med flera andra områden. Frågor om hållbar samhällsplanering har stor betydelse för området. Även bostadsbidragen inom den

¹ Utgiftsområde 18 delades från och med 2009 upp i tre områden – Bostadsmarknad, Hållbart samhällsbyggande och Konsumentpolitik. År 2011 formulerades ett nytt övergripande mål för området för Samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet. Målet för Hållbart samhällsbyggande, dvs. att alla människor nu och i framtiden ska tillförsäkras en god miljö och goda sociala levnadsvillkor, upphävdes därmed. Målet för resultatområdet bostadsmarknaden är dock oförändrat. Det formulerades redan år 2007 som ett av två delmål inom bostadspolitik, nämligen ett mål för bostadsfrågor och ett mål för samhällsbyggande.

² prop 2011/12:1 UO 18

³ prop 2007/08:1, UO 18

⁴ www.regeringen.se

ekonomiska familjepolitiken liksom integrationspolitiken har anknytningar till genomförandet av bostadspolitik. Detsamma kan sägas om den regionala tillväxtpolitiken, det urbana utvecklingsarbetet och verksamheten inom den kommunala sektorn. Vidare ingår även frågor om kompetens och konkurrens i området, vilka berör flera andra utgiftsområden.

1.2 Uppdraget och dess bakgrund

Målet om långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader som fastställdes år 2008 innebär en förskjutning från en mer aktiv stödpolitik till att mer handla om att stimulera och skapa förutsättningar för framväxt av en effektiv marknad. Som redan har nämnts har politiken på bostadsområdet genomgått genomgripande förändringar under senare år.⁵ Olika generella stöd till byggande och boende har avvecklats och i stället har införts mer selektiva instrument som riktar sig mot konsumenterna.

Den nya inriktningen innebär att främja bättre marknadsmässiga förutsättningar för bostadsbyggande och möta konsumenternas behov. En alltmer avreglerad bostadsmarknad och den nya inriktningen för bostadsfrågorna innebär också att förutsättningarna för arbetet inom området förändrats. Till exempel har behovet för myndigheter och beslutsfattare att ha en överblick över marknadens funktionssätt ökat. Det ställs också ökade krav på att aktörerna på marknaden och andra intressenter får tydlig och transparent information och kunskap så att de kan ta tillvara sina intressen och agera rationellt. I vårt uppdrag från regeringen framhålls också att kunskapsunderlagen och analyserna på bostadsområdet behöver förstärkas och att resurser för administrativa funktioner och stöd till kärnverksamheten bör kunna frigöras på sikt.

Mot denna bakgrund såg regeringen behov av en översyn av myndighetsuppdraget på bostadsområdet. I betänkandet *Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket* (SOU 2009:57) konstaterades att Boverket och Statens bostadskreditnämnd (BKN) har delvis överlappande verksamheter. I betänkandet lämnades tre olika alternativ till organisation för en samlad kunskap och ansvar för boendefrågorna till underlag för regeringens politik och utvecklingsåtgärder. De tre olika alternativen innebär antingen att Boverket får det samlade myndighetsansvaret, att BKN ges det samlade myndighetsansvaret eller att Boverket och BKN läggs samman till en myndighet.

Frågan om organisationen på bygg- och bostadsområdet har även behandlats tidigare. År 1997 föreslog den statliga utredningen *Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg och bostadsväsendet* (SOU 1997:90) en sammanslagning mellan Boverkets boendeavdelning och BKN för att på så sätt rationalisera bidragsadministrationen och frigöra resurser. Utredningen, som hade i uppdrag att göra en översyn av den statliga organisationen inom plan-, bygg och bostadsväsendet, föreslog att två nya myndigheter skulle bildas; en för bostadsadministrativa frågor och en för planfrågor. Den nya bostadsadministrativa myndigheten skulle få i uppdrag att svara för bostadsfinansiering och bostadsadministration och inriktas på en effektiv hantering av det statliga stödet till bostadsbyggande i bred mening. I uppdraget skulle också

⁵ Till exempel har stöd till bostadsproducenter avvecklats samtidigt som instrument som riktar sig till individerna har utvecklats. Från och med 1 januari 2007 har en avveckling påbörjats av samtliga generella produktionssubventioner till bostadsbyggande (prop. 2006/07:1). Investeringsbidrag för att stimulera bostadsbyggande av hyresrätter har upphört och räntebidragen avvecklas under en femårsperiod med sista utbetalning under 2012.

ligga uppföljning och utvärdering av effekterna av bidragen och kreditgarantierna. Detta framhölls i sin tur kräva goda kunskaper om bostads-, fastighets och kreditmarknaden. Utredningen konstaterade att det fanns kontaktpunkter mellan de olika myndighetsuppdragen men att förändringar i både bostadsstöd och byggregler hade försvagat sambanden på central nivå och inte motiverade att uppdragen hanterades inom samma myndighet. Utredningen har remissbehandlats men regeringen har därefter inte återkommit till riksdagen i frågan. (prop. 1997/98:1, UO 18 s. 16).

Uppdraget

Regeringen bedömer nu att kunskapsunderlagen och analyserna på bostadsområdet behöver förstärkas. Boverket och BKN har därför fått i uppdrag att analysera konsekvenserna av en eventuell sammanslagning av myndigheternas verksamheter. Syftet med en sådan sammanslagning skulle vara att erhålla en förstärkt analysfunktion utan att tillföra ökade resurser. De ekonomiska och personella konsekvenserna ska redovisas och lokal- och kompetensbehov ska belysas liksom hur en förstärkt analysfunktion ska erhållas och organiseras. Nödvändiga författningsändringar ska också redovisas. Uppdraget ska redovisas gemensamt av de båda myndigheterna senast den 30 november 2011. (Regeringsbeslut 2011-09-22, Dnr S2011/8294/PBB (delvis)). Uppdraget återfinns i bilaga till denna rapport.

1.2.1 Vad ingår i politiken på bostadsområdet?

Uppdraget syftar således till att förstärka analysverksamheten på bostadsområdet. Begreppet är emellertid inte entydigt och olika benämningar förekommer. För verksamheten på Boverket används till exempel begreppet boendefrågor medan BKN:s verksamhet ofta relaterar sig till begreppet bostadsmarknaden. BKN:s verksamhet och uppgifter är tydligt inriktad på bostadsmarknaden och dess finansiering. Boverket arbetar däremot inom flera olika politikområden och med olika typer av uppgifter. En del av dessa griper över flera politikområden medan andra är mer avgränsade. När det gäller bostadspolitik i stort och verksamheten på bostadsområdet är det inte helt självklart vad verksamheten omfattar eller hur den ska definieras och avgränsas. Vissa uppgifter som Boverket har beträffande samhällsbyggande, plan- eller byggfrågor, miljö eller regeltillsyn kan till exempel vara relevanta också för bostadsmarknaden. Boverket själv har i olika organisationsförändringar haft orsak att uppmärksamma detta och frågan har som framgått ovan också diskuterats i tidigare utredningar.

I denna utredning har vi mot denna bakgrund tolkat och definierat politiken och de statliga myndigheternas uppgifter (styrmedel) på bostadsområdet som hantering av statliga bidrag och kreditgarantier till bostadsbyggande samt annan stimulans till marknaden och till dess finansiering. Här ingår även allmän uppföljning och utvärdering av åtgärdernas effekter och marknadens utveckling ur ett brett perspektiv. Ansvariga myndigheter på bostadsområdet har också i uppgift att informera och bidra till ökad kunskap om bostadsfrågorna. Till kreditgarantiverksamheten hör särskilt ekonomiska analyser och värderingar av affärernas (byggprojekt och byggföretag, garantitagare och fastigheter m.m.) kommersiella lönsamhet och hållbarhet.

1.3 Avgränsningar och genomförande

I denna rapport redovisas resultatet av Boverkets och BKN:s analys och förslag till en sammanslagning av myndigheternas verksamheter enligt regeringens uppdrag. Rapporten har

författats av Pia Bergdahl under ledning av en styrgrupp bestående av generaldirektör Janna Valik vid Boverket och generaldirektör Lars Magnusson vid BKN. Till arbetet har knutits en referensgrupp bestående av stabschef Rolf Westerlund vid BKN och experten Gunilla Mejegård, Boverket. Genomförandet av uppdraget har skett i dialog mellan de båda myndigheterna och med deras personal. Information har lämnats till berörda personalorganisationer.

Uppdraget och rapporten omfattar verksamhet och frågor med relevans för bostadsområdet och bostadsmarknaden. I rapporten redovisas och analyseras de båda myndigheterna utifrån de verksamheter som bedöms vara relevanta för området samt tillhörande lednings-, styrnings- och stödfunktioner. För BKN:s del betyder det hela verksamheten och för Boverket, förutom ledningsfunktionen och stödfunktionerna inom den administrativa avdelningen, även delar av verksamhetsavdelningen inom främst enheterna för boende, arkitektur och stadsutveckling respektive styrmedel för bostäder och bebyggelse. Dessa verksamheter presenteras närmare i kapitel 2 och 3. Rapporten omfattar därmed inte Boverkets övriga verksamhet som inte bedöms påverkas av förslaget.

Redovisningen av verksamhetens kostnader och intäkter

I rapporten redovisas finansiering (anslag, avgifter, bidrag) och kostnader för de båda myndigheternas verksamheter baserat på dokument som myndigheterna tar fram som ett led i den normala budgetprocessen (budgetunderlag, årsredovisning m.m.). Redovisningen är inte helt jämförbar mellan de båda myndigheterna varför vi också har tagit fram nytt underlag till grund för kostnads- och konsekvensanalysen i detta uppdrag.

För Boverkets del har redovisningen dessutom begränsats till kostnader och intäkter avseende den verksamhet som verket bedriver på bostadsområdet.

2 Statens bostadskreditnämnd (BKN)

2.1 Uppgifter, mål och finansiering

Statens bostadskreditnämnd (BKN) är en statlig myndighet under socialdepartementet. BKN har enligt sin instruktion (2007:836) till uppgift att

1. förvalta och redovisa de kreditgarantier som nämnden utfärdar,
2. bevaka att kreditförsörjningen, vid ny- och ombyggnad samt vid förvärv av bostäder, stöds i tillräcklig omfattning av statliga kreditgarantier och ta de initiativ som behövs i detta syfte,
3. i stödärenden enligt förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet
 - a) överlägga med kommuner om lämpliga åtgärder och villkor för stöd,
 - b) för statens räkning träffa avtal med kommuner om statens medverkan vid omstrukturering eller rekonstruktion av ett kommunalt bostadsföretag,
4. följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner och bostadsföretag som berörs eller kan komma att beröras av omstrukturerings- eller rekonstruktionsåtgärder som genomförs med statlig medverkan samt utvärdera effekterna av de åtgärder som har genomförts,
5. redovisa beslutade bidrag för kommunala hyresgarantier,
6. biträda Regeringskansliet i nationella och internationella frågor inom bostadsmarknadsområdet,
7. utbyta kunskap och erfarenheter med aktörer, både på nationell och internationell nivå, inom myndighetens verksamhetsområde, och
8. bidra till ökad kunskap om frågor som har betydelse för myndighetens verksamhetsområde.

BKN har två roller – en roll som expertmyndighet och en roll som aktör på marknaden. Som expertmyndighet bedriver BKN utrednings- och analysverksamhet rörande samspelet mellan marknaden för bostadsfinansiering och bostads- och byggmarknaderna. Som aktör medverkar BKN i finansiering av bostadsbyggande genom att ställa ut statliga kreditgarantier. BKN lämnar också stöd för omstrukturering av kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader och bidrag till kommuner som utfärdar hyresgarantier.

Bestämmelser om kreditgarantier och stöd finns i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m., förordningen (2007:624) om statliga ersättningsgarantier för bostäder, förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier, förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet och förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

Regleringsbrevet till BKN för år 2011 är förhållandevis allmänt hållet och anger ramarna för verksamheten utan att gå in i detaljer. Regeringen anger dock två särskilda uppdrag. Dels får BKN i uppdrag att, som en del av det svenska bidraget till en rättvis och hållbar global utveckling, vid behov bistå andra svenska myndigheter med sin kunskap om bostadsfinansiering. Dels får BKN i uppdrag att genomföra en jämförande studie av olika bolånemarknader och bl.a. belysa erfarenheter av finanskrisen och dess påverkan på bolånemarknaden och bostadsbyggandet.

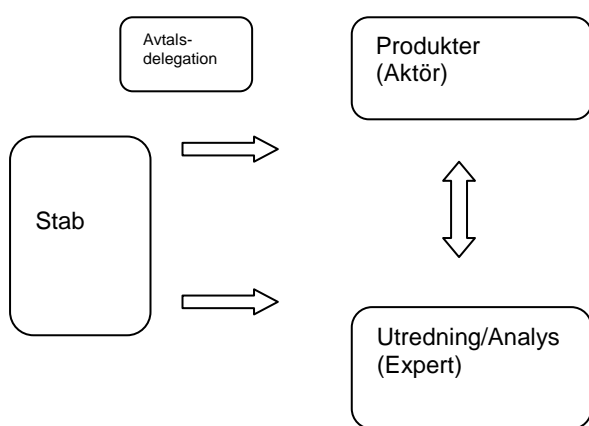
Verksamheten finansieras med såväl anslag som avgifter. Utrednings- och analysverksamheten samt stöd till kommuner finansieras av statliga anslag. Finansieringen av kreditgarantier sker utanför statens budget genom avgifter som ska täcka både garantiverksamheten och förvaltningskostnaderna. Avgifterna ska också täcka sådana

fastighetsförvärv som BKN undantagsvis får göra för att skydda statligt garanterade lånefordringar.

2.2 Organisation, verksamhet och resurser

BKN är ett enrådighetsverk under ledning av en generaldirektör. För verksamheten Omstrukturerings av kommunala bostadsföretag finns det en Avtalsdelegation som är beslutande i vissa frågor. Ordförande för delegationen är Generaldirektören. Verksamheten i BKN är indelad i tre ansvarsområden; en stab och två enheter, enheten för produkter och enheten för utredning och analys. Nedan beskrivs dessa närmare.

Figur 2:1 BKN:s organisation



2.2.1 Utredning/analys

Enheten är samlad kring BKN:s expertroll och har tre centrala uppgifter. En grundläggande uppgift är utrednings- och analysverksamhet. En andra uppgift gäller bostadsfinansieringen i den svenska biståndspolitiken. Den tredje uppgiften är stöd till den löpande garantiverksamheten främst rörande avtalskonstruktion och avgiftssättning.

Enheten gör analyser på makro- och mikronivå om förhållanden på bostadsmarknaden såväl i Sverige som internationellt. En allmän uppgift är att löpande biträda Regeringskansliet med underlag. I särskilda marknadsrapporter redovisas aktuella frågor rörande marknadsförhållanden. Marknadsrapporterna publiceras tre gånger per år och i samband med lanseringen hålls frukostmöten med inbjudna gäster. Rapporterna spänner över en rad olika teman och de senaste rapporterna har t.ex. behandlat ämnen som bestämmande faktorer för bostadsinventeringar, hushållens skuldsättning efter finanskrisen, kostnader för att bygga bort bostadsbristen och finanskrisens verkningar på olika bolånemarknader.

Enheten har vidare uppgiften att samla information om t.ex. bostadsfinansiering och kreditgarantier i EU liksom att delta i internationella möten om olika bostadsfrågor. Enheten ansvarar också för och bygger upp kunskap om hur myndigheten inom ramen för svensk biståndsverksamhet kan verka för bättre fungerande finansiella marknader för bostadsfinansiering.

Enheten har sju anställda på heltid bestående huvudsakligen av disputerade nationalekonomer.

2.2.2 Produkter

Verksamheten på produktenheten utgår från BKN:s roll som aktör på marknaden. Enheten arbetar med en rad olika produkter som att utfärda kreditgarantier och förvärvsgarantier, hantering av bidrag för kommunala hyresgarantier samt stöd till kommuner i form av omstrukturering av kommunala bostadsföretag. Den sistnämnda arbetsuppgiften är delegerad till Stab.

Kreditgarantiverksamheten omfattar kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder, ombildning till kooperativ hyresrätt samt avlösen av kommunala borgensåtaganden. Enheten gör preliminära bedömningar i blivande garantiärenden, tecknar garantiavtal, tillhandahåller möjlighet att registrera garantier i den s.k. BKN-portalen, handlägger infriande och återvinning av garantier mm. Att informera aktörer på kredit- och bostadsmarknaden om kreditgarantier är också en viktig del av verksamheten. Verksamheten omfattar även förvaltning av beviljade garantier samt att årligen riskanalysera och värdera garantistocken.

Analyserna omfattar projektet/fastigheten, låntagaren samt lånets säkerheter. Analys görs i samband med att BKN gör en preliminär bedömning, ställer ut en garanti, vid infriande av garanti samt i den årliga omvärderingen. BKN analyserar låntagarnas betalningsförmåga med hjälp av kassaflödeskalkyler och ekonomisk information avseende låntagaren. I garantiprövningen görs även en bedömning av värdet efter färdigställandet för hyres- och bostadsrättshus. För bedömningen har BKN tillgång till uppgifter om ortspriser m.m.

Verksamheten med hyresgarantier handlar dels om att information och rådgivning till kommuner och andra centrala aktörer om möjligheten att använda hyresgarantier dels om att hantera kommunernas bidragsansökningar.

Verksamheten med förvärvsgarantier handlar främst om att informera långivare och andra centrala aktörer om möjligheten att använda sig av denna garantiform.

Som nämnts är det Stab som hanterar och prövar det statliga stöd som kommuner kan få del av för att underlätta en ekonomiskt nödvändig omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag, anslaget Omstrukturering av kommunala bostadsföretag. Som underlag för bedömningen av stödbehovet tas ett omstruktureringsprogram fram tillsammans med kommunen utifrån kommunens bedömning av framtida bostadsbehov. Företagets kassaflöden analyseras vid olika antaganden om efterfrågeutveckling, effektivisering av driften, skuldsättning och ränteläge. Analysen utmynnar i ett rekonstruktionsförslag (avveckling av övertaliga lägenheter, nedskrivning av bokförda värden, minskning av låneskuld, åtaganden beträffande drift- och underhållskostnader, ägardirektiv). Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en beredning för att anpassa stödformen så att den överensstämmer med EU:s statstödsregler. När ett nytt regelverk finns på plats krävs omfattande informationsinsatser till kommunerna.

Enheten har fem anställda på heltid, huvudsakligen fastighets- och företagsekonomer.

2.2.3 Stab

Staben hanterar frågor om ekonomi, personal, juridik, information, arkiv och registratur. Löpande ekonomi- och personalfrågor hanteras i huvudsak av BKN, t.ex. det dagliga arbetet med fakturor och reseräkningar samt utbetalningar av garantier inom garantiverksamheten.

Kammarkollegiet sköter elektronisk fakturahantering (EFH) och även vissa delar av löneadministrationen.

Den juridiska funktionen ansvarar för att upprätthålla juridisk kompetens inom myndighetens ansvarsområde antingen med egen personal eller genom upphandlade resurser/konsulttjänster.

I informationsfunktionen ingår ansvaret för myndighetens webbplats www.bkn.se samt för att utarbeta och publicera nyhetsbrev, informationsfoldrar, rapporter m.m. Hanteringen av informationsfrågor har delegerats till Produkter.

IT-funktionen ger stöd till den operativa verksamheten. Den ansvarar för att skaffa in och förvalta och ge support till system på ett sätt som stödjer varje individ utifrån dess arbetsuppgifter.

Arkiv- och registraturfunktionen ansvarar för att upprätthålla myndighetens dokumentflöde och arkiv enligt gällande lagar och förordningar. För närvarande förbereds en övergång till digitalt arkiv. En kartläggning av dokumentflöden pågår med förberedelser för överföring och inläsning av myndighetens dokument till elektroniskt sökbart format.

Förutom generaldirektören arbetar på staben tre personer; chefen för staben, en person ansvarig för IT- och ekonomifunktioner samt en registrator och administratör. Därutöver arbetar en jurist ca 20 procent deltid på staben.

2.2.4 Resurser

BKN har utöver generaldirektören totalt 16 anställda och finns på två orter, Karlskrona och Stockholm. Av dessa är sju personer, huvudsakligen handläggare på Produktenheten och administrativ personal på Staben, placerade i Karlskrona. Chefen för Staben, Chefen för Produktenheten samt huvuddelen av personal i utrednings- och analysverksamheten är placerad i Stockholm. Generaldirektören är placerad i Stockholm.

Nedan redovisas verksamhetens intäkter och kostnader, utfallet för år 2010 och budgeterat för år 2011.

Verksamhetens finansiering

Myndigheten finansieras dels genom anslag, dels genom intäkter från garantiverksamheten. Anslagen ska täcka kostnader för utrednings- och analysenheten inklusive utredningar som initieras från Regeringskansliet, omstrukturering av kommunala bostadsföretag samt Hyresgarantier. Kreditgarantier och förvärvsgarantier finansieras helt av intäkter från garantiverksamheten.

Myndigheten disponerar tre ramanslag Statens bostadskreditnämnd; Förvaltningskostnader (anslag 1:1 ap 1), Omstrukturering av kommunala bostadsföretag (anslag 1:2 ap 4) samt stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad, s.k. hyresgaranti (anslag 1:3 ap 2). Därutöver har BKN intäkter från avgifter från garantiverksamheten.

Nedan redovisas verksamhetens finansiering genom anslag och avgifter. Intäkter från avgifter och bidrag avser den del av intäkterna som disponeras för förvaltningens kostnader.

Tabell 2.1 BKN:s finansiering 2010 – 2011

Finansiering	2011, tkr (budget)	2010, tkr (utfall)
Anslag		
Förvaltningsanslag (1:1 ap 1)	17 702	13 321
Anslagssparande	3 700	4 912
Omstrukturering av kommunala bostadsföretag (1:2 ap 4)	99 500	11 450
varav transfereringar	99 500	11 450
Hysesgarantier (1:3 ap 2)	48 970	815
varav transfereringar	48 970	815
Intäkter av avgifter och bidrag som disponeras för förvaltningens kostnader	2011, tkr (budget)	2010, tkr (budget)
Garantiavgifter	6 000	7 937 ⁶

Källa: BKN

Verksamhetens kostnader

Nedan redovisas verksamhetens kostnader så långt möjligt fördelade per enhet/stab. Uppdelning av kostnader för enheter och stab har gjorts baserad på fördelad tid. Kostnader för år 2011 är prognostiserade kostnader för helåret baserat på utfallet i sep 2011.

Tabell 2.2 BKN:s totala kostnader 2010 – 2011

	Antal årsarbetskrafter 2011	Kostnader 2011, tkr (budget)	Kostnader 2010, tkr (utfall)
Enheter			
Utredning/analys	7,0	5 314	4 613
Produkter	5,4	3 345	3 397
Stab	3,6		
Ledning		2 028	1 982
Ekonomi och personal		922	1 143
Juridik		38	43
Information		144	140
IT och telefoni		316	316
Arkiv och registratur		213	211
Verksamsamt			
Lokaler		1 395	1 550
Resor		400	746
Övrigt		1 026	1 011
Konsulter		1 429	2 334

Källa: BKN

⁶ varav avseende utvecklingskostnader ca 1700 tkr

3 Boverket

3.1 Uppgifter, mål och finansiering

Boverket är enligt sin instruktion (2009:1482) central förvaltningsmyndighet för frågor om

1. byggd miljö,
2. hushållning med mark- och vatten,
3. fysisk planering,
4. byggande och förvaltning av bebyggelse, och
5. boende.

Boverket ansvarar också för den centrala administrationen av statliga stöd och bidrag inom sitt verksamhetsområde.

Boverket ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket har även det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljökvalitetsmål. Boverket har sektorsansvar för miljöfrågor respektive handikappfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och ska vara samlande, stödande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter. Boverket ska inom sitt verksamhetsområde bl.a. verka för en ökad kunskap hos myndigheter och andra berörda, för en hållbar utveckling och för en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön i samhällsplanering och byggande.

Boverket ska vidare delta i det arbete inom sitt verksamhetsområde som regeringen bedriver inom EU och internationellt och särskilt bidra med underlag och expertkunskap.

Boverket har också vissa uppgifter med särskild relevans för boendefrågorna. Till exempel ska Boverket särskilt beakta konsekvenser av verkets beslut och verksamhet för boendesegregation. Boverket ska också särskilt följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden samt utöva tillsyn och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar. Boverket ska samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som verket ansvarar för. Vidare ska Boverket stödja länsstyrelserna i deras arbete med att lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen.

I regleringsbrevet för år 2011 anger regeringen en rad återrapporteringskrav för verksamheten som särskilt berör bostadsmarknadsområdet. Boverket ska bl.a. fortlöpande redovisa bostadsbyggande samt utvecklingen av bygg- och produktionskostnaderna samt göra en analys av orsaker till dåligt fungerande bostadsmarknader. Boverket ska vidare stödja länsstyrelserna i deras uppdrag att ta fram regionala analyser av bostadsmarknaderna. Boverket ska också vart tredje år kartlägga den sekundära bostadsmarknaden för personer som av olika skäl inte blir godkända på den ordinarie bostadsmarknaden.

Boverkets verksamhet styrs och påverkas av olika regelverk som till exempel plan- och bygglagen och miljöbalken. Boverket utfärdar även föreskrifter och allmänna råd till vissa lagar och förordningar.

Verksamheten finansieras huvudsakligen med anslag men myndigheten har också mindre intäkter från vissa avgifter och andra ersättningar samt bidrag.

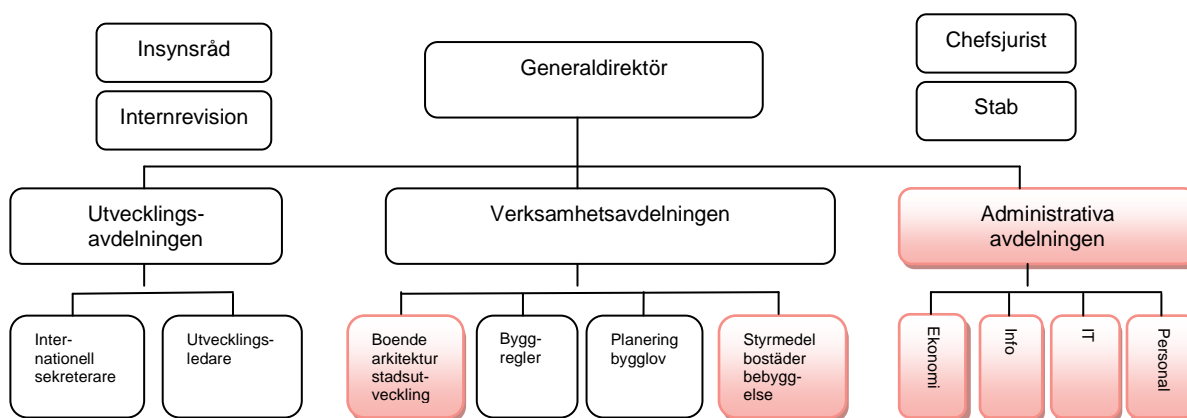
3.2 Organisation, verksamhet och resurser

Boverket är ett enrådgivningsverk och leds av en generaldirektör. Generaldirektörens stab består av fyra personer; stabschef, planeringschef, stabsexpert/uppföljning och stabsexpert/planeringssekreterare. Stabschefen leder stabens arbete och bistår generaldirektören i arbetet med övergripande kommunikationsfrågor och samordning av presskontakter för myndigheten i dess uppdrag. Planeringschefen samordnar myndighetens styrnings- och planeringsprocess. Det finns också en GD-sekreterare. En chefsjurist har ansvar för juridiska frågor av principiell vikt för myndigheten och för frågor av övergripande eller kvalificerad juridisk natur. Chefsjuristen är också chef för och leder registratur och arkiv.

Vid Boverket finns ett insynsråd som ska utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Generaldirektören är ordförande i rådet. Insynsrådet består av högst tio ledamöter.

Vid myndigheten finns en verksamhetsavdelning och en administrativ avdelning samt en utvecklingsavdelning. I figuren nedan har markerats de verksamheterna och funktioner som i första hand arbetar med och stöder Boverkets uppgifter och ansvar på bostadsområdet. Dessa verksamheter beskrivs närmare i det fortsatta.

Figur 3.1 Boverkets organisation



3.2.1 Boverkets verksamhet på bostadsområdet

För att beskriva sin verksamhet och resultatet av denna har Boverket delat in sin verksamhet i fem områden.⁷

- Samhällsplanering och bebyggelseutveckling
- Byggande och förvaltning

⁷ I myndighetens regleringsbrev för 2011 är verksamheten indelad i en delvis annan struktur och med andra benämningar. För verksamheten på bostadsområdet används istället för begreppet Boendefrågor benämningen Bostadsmarknad för verksamheten. Även om det kan finnas en viss skillnad mellan de båda benämningarna tolkar vi dem som närmast synonyma.

- Boendefrågor
- Statliga stöd och bidrag
- Myndighetsövergripande

På området för boendefrågor gör Boverket bland annat fortlöpande uppföljning och analys av bostadsmarknaden genom en årlig bostadsmarknadsenkät och genom att ta fram indikatorer för utvecklingen på marknaden och inom byggsektorn. Myndigheten genomför även analyser av boendevillkoren för speciella grupper inom befolkningen. Under år 2010 har Boverket till exempel tagit fram ett kunskapsunderlag om socialt hållbar stadsutveckling och inom ramen för regeringens hemlöshetsstrategi analyserat trösklar till bostadsmarknaden. Vidare har samarbetet med BKN fördjupats och inriktats på bostadsmarknadens funktionssätt och miljonprogrammet. Boverket har även behandlat konsekvenserna av och orsaker till dåligt fungerande bostadsmarknader i rapporten *Konkurrens på bostadsmarknaden* samt i rapporten *Boverkets indikatorer* om bristande neutralitet mellan olika upplåtelseformer. Vidare anordnar Boverket konferenser med anknytning till området och deltar i olika projekt och nätverk som samlar viktiga aktörer på bostadsmarknaden. Boverket har t.ex. varit med och finansierat projektet *Skåne bygger* som syftade till att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande i Skåne.

I det följande beskrivs närmare verksamheter som vi bedömer är direkt berörda av frågorna på bostadsområdet och förslaget till ny organisation. Det gäller i första hand verksamheten på Verksamhetsavdelningen och frågor om boende, arkitektur och stadsutveckling samt frågor om styrmedel, bostäder och bebyggelse. En beskrivning görs även av verksamheten på den administrativa avdelningen. Även andra delar av verksamheten kan naturligtvis komma att beröras av ändringsförslaget på så vis att kompetens och verksamheter i de olika enheterna får möjlighet att samverka om gemensamma frågor och uppgifter. Men även om detta kan öppna för ökat utbyte och nya och effektivare arbetsformer bedömer vi att det inte medför några behov av organisatoriska eller resursmässiga förändringar.

Verksamhetsavdelningen

Enheten för boende, arkitektur och stadsutveckling (BAS)

Verksamheten på BAS-enheten kan delas in i tre olika uppdrag. Den första uppgiften består i att utveckla metoder och ta fram goda exempel om hållbar stadsutveckling, infrastruktur, boendeplanering och bostadsmarknadsfrågor. Den andra uppgiften är att verka för en god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön. Den tredje uppgiften handlar om att följa, beskriva och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden samt utvärdera och lämna förslag för att uppnå målet om långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader. Enheten ska även följa och utvärdera effekter av lagtillämpningen och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med reglerna ska nås.

BAS-enheten arbetar främst med metodutveckling, vägledning och uppföljning inom en rad sakområden såsom bostadsmarknad, tätortnära natur och människors livsmiljö samt transporter och infrastruktur. Arbetet består i att följa upp, analysera och beskriva utvecklingen och med utgångspunkt från verkets uppsikt över bostadsutveckling, och tillämpning av lagstiftning, ge vägledning och visa på goda exempel. När det gäller bostadsmarknadsfrågor är huvuddelen av arbetet mer orienterat mot uppföljning, analys och prognoser, än mot vägledning i planering för bostadsförsörjning. Analyser och prognoser av bostadsmarknaden genomförs kontinuerligt, och en gång om året genomförs en

enkätundersökning till kommuner och länsstyrelser. Läget redovisas flera gånger per år bland annat i Boverkets Indikatorer och årligen samlas analyser om bostadsfrågor i Boverkets Lägesrapport.

På enheten bedrivs även ett aktivt utvecklingsarbete där till exempel bostadsmarknadsfrågor är en viktig del av andra planerings- och stadsutvecklingsfrågor. En aktuell fråga är exempelvis hur planerings- och genomförandeprocesser skulle kunna bedrivas för att bidra till en mer effektiv bostadsmarknad. En del av utvecklingsarbetet görs inom ramen för regeringsuppdrag till Boverket och till andra myndigheter där Boverket deltar. Exempel på aktuella regeringsuppdrag är en analys av bostadsbyggandet i Norden och en uppföljning av de allmännyttiga och kommunala bolagens utveckling och roll på bostadsmarknaden.

Enheten ansvarar också för flera av Boverkets återrapporteringskrav. Exempel i årets regleringsbrev för 2011 är *bostadsmarknaderna i Norden, hushållens boendekonomi, EU och bostadspolitik*, den så kallade *sekundära bostadsmarknaden, dåligt fungerande bostadsmarknader* samt att stödja länsstyrelsernas uppdrag med att ta fram regionala analyser av bostadsmarknaden.

På enheten arbetar 32 personer. De har huvudsakligen högskolekompetens inom områdena samhällsvetenskap, ekonomi, arkitektur, byggnadsvård, miljö och juridik.

Enheten för styrmedel för bostäder och bebyggelse

Verksamheten på enheten för styrmedel för bostäder och bebyggelse kan delas in i fem ansvarsområden. Det första gäller policyanalyser, t.ex. analyser av miljömål, byggnaders energiprestanda samt sektorsansvar för funktionshinderpolitik. Här ansvarar verket t.ex. för att samordna, utveckla och följa upp miljökvalitetsmålet ”god bebyggd miljö”.

Det andra är ekonomiska konsekvensanalyser, dvs. samhällsekonomiska bedömningar av olika åtgärdsförslag. Exempel på sådana analyser finns till exempel i rapporter som *God bebyggd miljö – utvärdering av delmål för god inomhusmiljö* och *Energi i bebyggelsen – tekniska egenskaper och beräkningar*.

Det tredje består i att göra utvärderingar av olika administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel på området. Några exempel är utvärderingar av oljekonverteringsstödet, stödet till offentliga lokaler och stödet till direktverkande elvärme. Andra exempel är rapporterna *Utvärdering av systemet med energideklarationer* och *Konkurrensen på bostadsmarknaden*.

Det fjärde ansvarsområdet är administration av statliga stöd och bidrag inom Boverkets verksamhetsområde. Detta innebär bland annat att utfärda föreskrifter, att ta fram blanketter och informationsmaterial samt handlägga vissa stöd och bidrag. Enheten är även överklagandeinstans avseende länsstyrelsernas beslut om stöd och bidrag inom området. Dessutom sker löpande uppföljning och framtagande av prognoser för de olika stöden.

Det femte och sista området är tillsyn i form av kommunernas handläggning av bostadsanpassningsbidrag, intygsgivare för bostadsrättsföreningar samt länsstyrelsernas hantering av stöd och bidrag på bostadsområdet. För att fullgöra de olika tillsynsuppdragen pågår en metodutveckling för att anpassa tillsynen efter den stora variation som förekommer bland tillsynsobjekten.

På enheten arbetar 32 personer. De har huvudsakligen kompetens inom områdena juridik, ekonomi och energiteknik.

Administrativa avdelningen

Den administrativa avdelningen består av fyra enheter för frågor om ekonomi och upphandling, IT, information, personal, lokaler och fastigheter, vaktmästeri samt växel och reception. På avdelningen finns också registratur och arkiv under ledning av chefsjuristen.

Ekonomienheten

Enheten hanterar och utvecklar den interna ekonomistyrningen, myndighetens budgetprocess, prognosarbete, ekonomisk uppföljning, resultatredovisning samt bokslut. Enheten ger också stöd i upphandlingar och tecknande av avtal. På enheten arbetar 8 personer.

Informationsenheten

Enheten ger övergripande stöd i information om myndighetens verksamhet. Enheten utvecklar och följer upp informationsverksamheten och förvaltar intranätet och Boverkets webbplats. Där finns till exempel webbplatsen OmBoende.se som innehåller allmän och särskild information till allmänheten om frågor som rör boende. Enheten svarar också för Boverkets grafiska profil och publikationer samt för bibliotek och äldre arkiv. Enheten arrangerar även verkets externa konferenser. På enheten arbetar 13 personer.

IT-enheten

Enheten förvaltar, samordnar och beställer verkets IT-infrastruktur och IT-system. Enheten svarar också för drift och support av IT-systemen. På enheten arbetar 10 personer.

Personalenheten

Enhetens verksamhet omfattar myndighetens övergripande personalpolitik, kompetensförsörjning och löneutbetalningar. På enheten finns ett servicecenter med vaktmästeriservice, bevakning, tryckeriservice, försäljning av publikationer, telefoni- och receptionsservice samt caféverksamhet. På enheten arbetar 13 personer, varav 7 på servicecentret.

3.2.2 Resurser

Boverket har totalt 185 anställda (årsarbetskrafter) och finns i Karlskrona. Nedan redovisas verksamhetens intäkter och kostnader, utfallet för år 2010 och budgeterat för år 2011.

Verksamhetens finansiering

Myndigheten finansieras huvudsakligen genom anslag men har också intäkter från avgifter och andra ersättningar (främst avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen) samt bidrag för uppdrag och projekt från Regeringskansliet och andra myndigheter.

Myndigheten disponerar medel från en rad olika anslag inom flera utgiftsområden, bl.a. området för hälso-, sjukvård och social omsorg, området för allmän miljö och naturvård samt energiområdet. Utöver förvaltningsanslaget disponerar Boverket för uppgifterna inom bostadsområdet eller uppgifter med anknytning till bostadsområdet medel från fem olika anslag; Räntebidrag m.m. (UO 18 anslag 1:4 ap 1), Marknadskontroll (UO 18 anslag 2:1 ap

7), Bidrag till åtgärder mot radon i bostäder (anslag 2:2 ap 1), Hållbara städer (UO 20 anslag 1:15 ap 1) samt Investeringsstöd för äldreboende (UO 9 anslag 5:1 ap 10).

Nedan redovisas finansiering genom anslag för uppgifter och ansvar på bostadsområdet. Dessutom redovisas verksgemensamma intäkter från avgifter och bidrag som Boverket disponerar för förvaltningens kostnader.

Tabell 3.1 Boverkets finansiering för uppgifter och ansvar på bostadsområdet 2010 – 2011

Finansiering	2011, tkr (budget)	2010, tkr (utfall)
Anslag		
Förvaltningsanslag (18 2:1 ap 1) inkl. anslagssparande	164 988	170 453
Räntebidrag m.m. (18 1:4 ap 1) <i>varav transfereringar</i>	180 458 180 458	411 111 411 111
Marknadskontroll (18 2:1 ap 7) inkl. anslagssparande	3 722	14 806
Bidrag åtgärder mot radon (18 2:2 ap 1) <i>varav transfereringar</i>	32 093 31 893	33 511 33 269
Hållbara städer (20 1:15 ap 1) <i>varav transfereringar</i>	131 241 130 240	95 583 94 627
Äldreboende (9 5:1 ap 10) <i>varav transfereringar</i>	195 000 194 000	283 524 283 033
Avgifter och bidrag där intäkterna disponeras för förvaltningens kostnader⁸		
Avgifter o andra ersättningar ⁹	4 652	5 946
Bidrag	1 806	9 855

Källa: Boverket

⁸ Verksgemensamt, ej möjligt uppskatta hur mycket som avser bostadsområdet

⁹ Huvudsakligen intäkter från publikationsförsäljning

Verksamhetens kostnader

Nedan redovisas verksamhetens kostnader för uppgifter och ansvar på bostadsområdet så långt möjligt fördelade per berörd avdelning, enhet och stödfunktion. Den 1 januari 2011 infördes en ny organisation i Boverket. För år 2010 redovisas därför en uppskattning av kostnader för de berörda verksamheterna baserat på omräknad budget för motsvarande uppgifter och verksamheter i den tidigare organisationen.

Tabell 3.2 Boverkets kostnader för uppgifter och ansvar på bostadsområdet, 2010 – 2011

	Antal årsarbetskrafter 2011	Kostnader 2011, tkr (budget)	Kostnader 2010, tkr (omräknad budget)
Verksamhetsavdelningen			
Ledning verksamhetsavdelning	4,3	4 600	7 200
Boende, arkitektur och stadsutveckling	23,5	20 900	27 100 ¹⁰
Styrmedel	25,6	34 500	34 200 ¹¹
Administrativa avdelningen			
Ledning	3,9	3 400	4 400
Registratur och arkiv	2,2	1 700	1 900
Information	12,3	11 500	13 900
Personal	5,1	8 100	7 100
Servicecentret	6,6	6 800	6 800
IT	8,9	13 900	10 900
Ekonomi	7,3	6 200	7 300

Källa: Boverket

¹⁰ Genomsnittligt värde av tidigare enheterna "Bygg och förvaltning", "Analysenheten", "Planenheten" samt "Stads- och regionenheten"

¹¹ Inklusive tidigare "Bidragsenheten" samt projektet "Byggnaders energiprestanda"

4 En förstärkt analysfunktion

Diskussionen och analysen om bostadsmarknaden kommer att vara fortsatt intensiv framöver. Bostadsfrågorna är viktiga och täcker in ett brett spektrum av frågor och det är många som deltar i det offentliga samtalet, diskussionen och debatten. Analysfunktionen på den nya myndigheten måste märkas, vara en "självklar expert" i samhällsdebatten, för att bidra till att den nya myndigheten ska få ett verkligt inflytande på politiken och därmed på samhällsutvecklingen. Bedömningar och analyser ska väga tungt i omvärldens ögon och väl kunna jämföras med de som produceras av Riksbanken, finansdepartementet, intresseorganisationer.

Om vi tar till stora ord måste det finnas ett helhjärtat engagemang bakom. Engagemanget måste bygga på rätt inplacering av analysfunktionen i den nya organisationen, ett förtroende från och för myndighetens ledning och övriga delar av myndigheten, en hängiven chef, rätt kompetens hos gruppens medarbetare, och en budget som räcker till för uppgiften. Många bitar måste falla på plats.

Analysfunktionen måste tillåtas att arbeta nära ledningen. Detta är en förutsättning för att de frågor som departementet och ledningen på den nya myndigheten anser vara viktiga besvaras. Många frågor och tankar är otydliga till en början och en nära kommunikation underlättar både att formulera och svara på frågor. Initiativet måste komma från båda håll. Analysfunktionen måste intressera sig för aktuella bostadspolitiska frågor. Verksamheten ska vara policyorienterad. Hela tiden ska fokus vara på aktuella och på samhällsfrågor i vardande.

Huvudmotivet för vårt uppdrag är att få en förstärkt analysfunktion på bostadsområdet. Nedan diskuteras hur en sådan funktion kan se ut och utformas. Vi utgår från BKN:s analysfunktion och det makroekonomiska angreppssätt som tillämpas där och diskuterar hur den skulle kunna förstärkas med andra angreppssätt och typer av analyser för att uppnå den bredd och det innehåll i analyserna som efterfrågas och som kan vara till nytta för politiken på bostadsområdet. I nästa kapitel lämnar vi utifrån den här skissade analysfunktionen förslag på hur en sådan kan organiseras och bemannas.

4.1 Vilka syften ska analyserna tjäna?

Politiken på bostadsområdet syftar till att skapa förutsättningar för långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. För att en marknad ska kunna fungera krävs bland annat att in- och utträdet är fritt, att producenter kan agera fritt från varandra och att konsumenter har möjlighet att informera sig om utbudet och göra fria val bland erbjudandena på marknaden.¹² En viktig förutsättning är långsiktig stabila regelverk. En annan är att det råder jämvikt mellan producenter och konsumenter.

¹² En fungerande konkurrensmarknad kan beskrivas som en marknad med ett inte alltför begränsat antal säljare, inte för differentierade produkter samt aktörer som inte handlar i samförstånd eller med hjälp av otillbörliga fördelar. En sådan marknad saknar också väsentliga hinder för nyetablering av företag. (proposition 1992/93:56 om ny konkurrenslagstiftning).

Målet är emellertid inte uppnått. Anpassningen mellan konsumenternas efterfrågan och utbudet av bostäder är bristfällig. Det kan också uttryckas som att marknadsförutsättningar inte leder till ett bra resultat utan behöver förbättras och utvecklas.

En central störning på marknaden följer till exempel av förutsättningarna på bolånemarknaden och hushållens agerande. Senare år har präglats av stigande priser och kraftigt ökad skuldsättning och riskexponering för hushållen. Dessa förhållanden kräver makroekonomiska analyser.

Ägarmarknaden kännetecknas av kraftiga prisökningar och hyresmarknaden av bristande utbud med köer och svarta marknader som resultat. Det finns också begränsningar på andrahandsmarknaderna. Skillnaderna är stora mellan olika delar av landet. De centrala faktorer som hämmar anpassningen mellan efterfrågan och utbud behöver ägnas noggranna och löpande mikroekonomiska analyser. Det gäller också förhållanden på avflyttningsorter och för kategoriboenden samt när det gäller efterfrågan på studentbostäder.

Det finns således en rad faktorer och förhållanden som påverkar och ibland skapar problem för framväxten av långsiktigt fungerande bostadsmarknader. Det är viktigt att belysa och analysera orsaker till dessa. Den rådande politiken omfattar olika styrmedel såsom stöd till kommunala bostadsföretag och stimulans till bostadsfinansiering, administrativa styrmedel i form av regleringar för t.ex. byggande, pris- och hyressättning samt informativa styrmedel som information och kunskapsspridning till marknaden och dess aktörer. Både makro- och mikroekonomiska analyser bör utgöra viktigt underlag för att utforma och utveckla dessa styrmedel.

Ytterligare en fråga gäller behovet av analyser och utvärderingar i anslutning till myndighetens roll som aktör liksom behovet av analyser av fördelningspolitiska effekter på bostadsområdet. Detta är en typ av analyser som hänger nära samman med den löpande verksamheten.

4.1.1 Makroekonomiska analyser¹³

BKN genomför i regelbundet återkommande marknadsrapporter analyser av utvecklingen på bostadsmarknaden samt kredit- och kapitalmarknaderna för bostäder ur ett makroperspektiv. Rapporterna *Bostad, förmögenhet och konsumtion*, *Vad bestämmer priset på bostäder* samt *En bostadsbubbla kostar* är några exempel.

Även Boverket genomför makroekonomiska analyser. Till exempel har Boverket i rapporten *Bostadsbyggande i tillväxtregionerna, möjligheter och hinder* på regeringens uppdrag analyserat de utvalda regionerna. Rapporten *Regional byggbehovsanalys 2003 – 2020 – en resultatrapport* analyserar behovet av nya bostäder baserat på hushållsförändringar enligt den s.k. hushållskvotmetoden.

De makroekonomiska analyserna ger värdefull kunskap om utvecklingens mekanismer och förklaringsfaktorer till grund för såväl politiker och beslutsfattare som för övriga aktörer på marknaderna. Rapporterna bör dock kunna byggas ut och ge plats för fler frågor. Till exempel

¹³ Den del av nationalekonomin som handlar om aggregerade storheter, såsom nationalräkenskaper, inflation, konjunktursvängningar, arbetslöshet och tillväxt.

bör en rapport återkommande tas fram där aktuella och viktiga bostadsfrågor belyses och analyseras.

4.1.2 Mikroekonomiska analyser¹⁴

En fortlöpande analys av de lokala bostadsmarknaderna och deras funktionssätt är central. En viktig analys är att undersöka marknadsbrister och skäl för offentliga ingrepp utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vad är det för förhållanden som förorsakar brister i anpassningen mellan konsumenternas efterfrågan och utbudet av bostäder? Vilka anpassningsbrister är väsentliga på köpar- respektive ägarmarknaden? Står de att finna i bristande konkurrensförhållanden eller i förutsättningar som etablerats av det offentliga? Hur ser informationsförhållanden och incitamentsstruktur ut? Fungerar kompletterade fördelningspolitiskt inriktade åtgärder effektivt?

Offentliga åtgärder behöver utvärderas och omprövas i relation till alternativa åtgärder för att uppnå målen. För detta krävs underlag om effekter av styrmedel och olika former av marknadsförutsättningar som är etablerade eller kan etableras. Ett exempel på en sådan analys är Boverkets nyligen publicerade rapport *Konkurrens på bostadsmarknaden*.

Marknadsanalyserna ska ge väsentlig och nödvändig kunskap om förhållanden och förklaringsfaktorer för politiker och beslutsfattare. I anslutning till detta skulle Boverkets analyser av den löpande utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med prognoser över bostadsbyggandet liksom BKN:s analyser av svaga bostadsmarknader kunna utvecklas till ett löpande informations- och analysmaterial.

4.1.3 Analyser i och av den löpande verksamheten

Inom sakenheterna på Boverket och BKN genomförs bedömningar och analyser i anslutning till myndigheternas olika uppgifter inklusive effektiviteten i den egna verksamheten. Till exempel genomför Boverket analyser i form av konsekvensutredningar vid regelgivning, utredningar och analyser i anslutning till planprocesser, analyser och utvärdering av styrmedel och regelverk inom myndighetens ansvar samt prognoser av det framtida byggandet i kommunerna. BKN gör till exempel kommunbedömningar till grund för kommunalt stöd och analyserar fastighetsekonomi samt gör kreditprovningar och riskanalyser inom ramen för kreditgarantiverksamheten.

Bostadsområdet har beröringspunkter med flera andra områden och Boverket gör inom ramen för sitt ansvarsområde analyser av fördelningspolitiska effekter av bostadspolitiken. Det gäller till exempel effekter av bidrag och andra styrmedel i syfte att förbättra tillgången till bostäder för olika grupper på bostadsmarknaden.

Sammantaget är sådana fortlöpande analyser en viktig del för den aktuella verksamheten och den kunskap som dessa genererar kan också tjäna som delunderlag för mer övergripande analyser.

4.1.4 Information och spridning av kunskap

Resultatet av analyser och utredningar bildar viktigt underlag för utformningen av politiken på bostadsområdet i syfte att nå målen. Men information om marknaden och dess funktionssätt samt spridning av denna kunskap till marknadens aktörer (producenter,

¹⁴ Det område inom nationalekonomin som i huvudsak analyserar marknadens funktionssätt och producenters och konsumenters samverkan på marknader.

konsumenter samt andra intressenter och beslutsfattare) är samtidigt ett viktigt instrument för att påverka marknaden och en uppgift som ålagts myndigheterna. Informativa styrmedel är emellertid ofta överskattade på så vis att de är lätta att tillgripa medan effekterna däremot är svåra att mäta. Samtidigt är väl informerade aktörer en förutsättning för att marknaden ska fungera effektivt. Den nya förstärkta analysfunktionen är ett centralt verktyg i denna uppgift. Det är därför viktigt att den nya analysfunktionen byggs stark och kompetent med möjlighet till ett brett externt genomslag. Den måste också kunna utveckla information som är relevant för marknadens aktörer och utveckla ett effektivt sätt att kommunicera denna kunskap till en bred krets av mottagare.

4.2 Kompetenser

Den nya funktionen ska ha kompetens att göra såväl makroekonomiska analyser som mikroekonomiska analyser av marknadsbrister inom bostadsområdet. Den kompetens som myndigheten har på sakenheterna för att göra analyser i den löpande verksamheten bör, särskilt när det gäller analys av marknadsbrister, också utnyttjas för analysfunktionens syfte i bemanning av gemensamma projekt. Den samlade kompetens som en eventuell sammanslagning medför kan därigenom användas för att förstärka och utveckla de bostadsanalyser som görs idag. Analysfunktionen i sig själv bör dock vara relativt liten och bestå av huvudsakligen högt kvalificerade akademiker med inriktning mot nationalekonomi, samhällsvetenskap och planering.

För att ge utrymme för variationer och flexibilitet i verksamheten och tillfälligt kunna komplettera analysfunktionen såväl resurs- som kompetensmässigt bör funktionen ha möjlighet att anlita konsulter (resurs- eller kompetenskonsulter) eller tillfälliganställa gästspelande forskare och akademiker. Det ger också möjlighet till fortlöpande verksamhets- och kompetensutveckling och influenser från omvärlden. Ett ökat inslag av internationellt deltagande i svenska bostadsmarknadsanalyser ökar också möjligheterna för myndigheten att delta och representera svensk forskning vid internationella konferenser och sammanhang.

4.3 Arbetssätt, ledning och styrning

En fristående funktion inom myndigheten eller nära verksamheten?

Analysfunktionen måste tillåtas att arbeta nära ledningen och ges en fristående ställning i förhållande till sakverksamheterna. Samtidigt är det viktigt att funktionen har god kontakt med myndighetens övriga verksamheter. Analysfunktionen får inte förlora kontakten med det dagliga arbetet utan måste hålla sig uppdaterad och kunna dra nytta av den verksamhetskompetens och de erfarenheter som samlas där. Det bör därför vara enkelt för anställda i sakverksamheterna att röra sig över gränser utan hindrande revirtänkande eller alltför täta skott mellan avdelningar och enheter. Fördelningen av resurser i organisationen och bemanning av projekt bör hanteras i nära samverkan mellan ansvariga chefer men ytterst kunna styras och avgöras av myndighetens ledning.

Huvudsakligen egeninitierade projekt men också uppdragsstyrda projekt

Det är också viktigt att funktionen får ett flexibelt arbetssätt. Den bör arbeta med huvudsakligen egeninitierade projekt även om regeringen även fortsättningsvis kommer att ha möjlighet att lägga uppdrag på myndigheten som direkt berör analysfunktionen. Funktionen

bör också ha ett proaktivt arbetssätt och kunna uppmärksamma och föreslå för regeringen om frågor som är angelägna att utreda och analysera.

Fristående myndighet eller stabsfunktion?

Alla externt initierade uppdrag behöver inte vara utformade som formella regeringsuppdrag. Analysfunktionen bör också ha utrymme och beredskap för att hantera korta underhandsuppdrag i en mer stabsliknande form. Sådana uppdrag bör kunna formuleras i överenskommelser mellan myndigheten och Regeringskansliet och styras och hanteras i tät samverkan med Regeringskansliet.

Projektstyrning eller linjen?

Den nya bostadsanalytiska verksamheten bör organiseras och styras i projekt med projektledning från den nya analysfunktionen. Projekten kan, beroende på dess inriktning och syfte, bemannas med personal från analysfunktionen och sakenheterna kompletterat eller förstärkt med upphandlade konsulter. Särskilt när det gäller analyser av marknadsbrister torde den nya analysfunktionen vara beroende av att arbeta nära och tillsammans med analytikerna på respektive sakenhet. Att organisera och bemanna analysarbetet i projekt ger flexibilitet och möjlighet att anpassa verksamheten och fokusera på dagsaktuella och kommande bostadspolitiska frågor.

Att helt projektstyra analysverksamheten torde inte vara något problem i en liten och tämligen informell organisation som BKN. Projekten bemannas vanligen av personer huvudsakligen placerade på analysenheten men som också arbetar över och oberoende av enhetsgränser. Det kan däremot uppstå problem när tillfälliga projekt, med egen organisation, projektledning och -styrning, ska konkurrera om resurser i den löpande verksamheten i en större mera hierarkiskt utformad organisation. Det är därför viktigt att ansvarsförhållanden och mandat för projektledare i förhållande till cheferna i linjen görs tydliga.

Kvalitetssäkring och metodutveckling

Tydliga krav på kvalitetssäkring bör ställas på de analyser som genomförs. Det bör åligga den nya analysfunktionen att se till att analyserna blir föremål för systematisk kvalitetssäkring och att former för sådan utarbetas och genomförs exempelvis genom referensgrupper, externa seminarier med forskargrupper, avnämare m.fl. Utredningar och analyser kommer emellertid att skilja sig åt vad gäller till exempel syfte, inriktning och tidsomfattning och såväl genomförandet av kvalitetssäkringen som dess former måste kunna anpassas därefter. Detta arbete bör ligga som en självklar del av funktionens arbete med att utveckla metoder och arbetsmodeller inom ramen för analysfunktionens ansvarsområde.

Initiering och utveckling av angelägna analyser

Analysfunktionen bör ges en proaktiv roll och ha i uppdrag att initiera och utveckla idéer till angelägna analyser och projekt. Det är därvid viktigt att uppmärksamma såväl nya frågeställningar och problem som att följa upp och fortlöpande analysera återkommande förhållanden som behöver en lösning. Funktionen bör i detta syfte bl.a. svara för en systematisk och aktiv omvärldsbevakning samt utveckla och upprätthålla goda kontakter med viktiga organisationer och aktörer på området. I detta utvecklingsarbete bör funktionen också söka underlag och ta hjälp från myndighetens övriga verksamhet.

Kommunikation och spridning av analysfunktionens resultat

Analysfunktionen bör ges goda möjligheter att kommunicera sin expertroll och sina kunskaper externt. Arbetet med ett projekt eller en analys behöver inte stanna vid att en rapport eller annan skriftlig produkt färdigställs. Det är därtill lika viktigt att se till att dess resultat får spridning och att eventuella förslag eller annan fortsättning följs upp. En särskild uppgift för den nya myndighetens kommunikationsfunktion blir att sprida information om resultat, råd och rön från den nya analysverksamheten till en bred eller anpassad krets av mottagare. Analysfunktionen bör ha i uppgift att bidra i detta arbete men också att själv direkt medverka i debatt och kommunikation.

5 En ny myndighet på bostadsområdet?

5.1 Kriterier för en ändrad organisation

Målet för bostadsmarknaden är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Boverket och BKN har i uppgift att bidra till att det målet nås. Båda myndigheterna har därtill i särskild uppgift att följa marknaden, bidra med underlag och sprida kunskap om bostadsmarknaden och dess funktionssätt. Utgångspunkter för vårt förslag till ny myndighet på bostadsområdet är statsmakternas mål och intentioner för bostadsområdet och bostadspolitiken. Inledningsvis analyserar vi för- och nackdelar med en sammanslagen organisation i förhållande till dagens uppdelning i två myndigheter.

Vårt uppdrag är som redan nämnts avgränsat till Boverkets och BKN:s uppgifter och ansvar på bostadsområdet. För BKN:s del omfattas hela verksamheten medan Boverket har ett betydligt bredare uppdrag och även arbetar med frågor om bland annat fysisk planering och byggande, miljöfrågor, energifrågor samt med frågor om lagtillämpning och tillsyn. Inom ramen för Boverkets övriga verksamhet finns som inledningsvis nämnts även frågor och uppgifter med bäring på bostadsmarknaden. Analysen omfattar dock sådan verksamhet endast i den mån den bedöms påverkas av en sammanslagning. Vår analys av och förslag till en sammanslagen myndighet berör därför endast denna verksamhet som grovt sett kan delas in i tre delar eller ansvarsområden nämligen analys och utredning, finansiella bidrag och stöd samt information och kunskapsspridning. Därtill berörs även intern ledning och styrning samt administration och interna stödfunktioner. Det bör noteras att denna indelning är formulerad specifikt utifrån syftet med denna utredning och inte på något sätt följer den nuvarande organisationsindelningen i någon av myndigheterna.

Till stöd för analysen har vi i figuren nedan formulerat en analysmodell som utgår från det ansvar och de uppgifter BKN och Boverket har specifikt när det gäller bostadsmarknaden. Modellen tar sin utgångspunkt i de strategiska mål som myndigheterna själva har satt upp för verksamheten och formulerar kriterier eller krav som bör ställas på organisationen.

Uppgifter och ansvarsområden	Kriterier
Ledning, styrning och administration	Effektiv intern ledning och styrning En väl fungerande kompetensförsörjningsprocess En stabil och säker IT-miljö med moderna och användarvänliga system Ändamålsenliga och effektiva tjänster som stödjer ett modernt arbetssätt
Finansiella bidrag och stöd	Relevant och effektiv bidragshantering Utvecklade och kvalitetssäkrade produkter Riskhantering och effektutvärdering av produkter Flexibelt garantisystem
Analys och utredning	God kännedom om risker och marknadsbrister på den svenska bostadsmarknaden God kunskap om internationella bostads- och bolånemarknader Analyser och prognoser med hög tillförlitlighet Relevanta resultat som mottagaren har tilltro till
Information och kunskapsspridning	God och utvecklad konsumentinformation Främjande och förebyggande branschinformation Effektiv information på mottagarens villkor Effektiva informationskanaler och söksystem

Ledning, styrning och administration

Förutom myndighetsledning ingår personal- och ekonomiadministration, juridiskt stöd, IT- och informationsfunktioner samt registratur och arkiv. Med hög kostnadseffektivitet avses att verksamheten i omfattning och kvalitet ska bedrivas till antingen lägre kostnader eller nå ett bättre resultat till samma kostnad. En väl fungerande kompetensförsörjningsprocess anger att verksamheten inte får vara alltför sårbar för kompetensförluster utan ska kunna skaffa sig tillgång till rätt bemanning med nödvändig kompetens liksom att klara att rekrytera ny personal vid avgångar och personalflyttningar. En stabil, säker och användaranpassad IT-miljö förutsätter IT-system som både klarar dagens behov och är flexibla inför morgondagens behov och teknik. Effektiva tjänster som stödjer ett modernt arbetssätt ställer krav på att funktioner som personal- och ekonomiadministration, informationstjänster, registratur m.m. utformas och anpassas på ett sätt som ger stöd till kärnverksamheten.

Finansiella bidrag, stöd och tillsyn

Här ingår myndigheternas handläggning och hantering av alla former av finansiella bidrag och stöd till bostadsmarknadens olika aktörer inklusive kreditgarantier och andra verktyg för att stimulera bostadsfinansiering. Här ingår även Boverkets tillsyn av länsstyrelsernas och kommunernas hantering av stöd och bidrag på bostadsområdet samt viss annan tillsyn som till exempel tillsyn över intygsgivare avseende ekonomiska planer för bostadsrättsföreningar. Med relevant och effektiv bidragshantering avses att bidrag ska fördelas efter behov och där de kan ge åsyftad effekt och resultat. Bidragsadministrationen ska vara målinriktad, kostnadseffektiv och rättssäker. Utvecklade och kvalitetssäkrade produkter innebär att stödformen anpassas till efterfrågan och förändringar på marknaden. Till exempel syftar ett flexibelt garantisystem just till att utbudet ska kunna anpassas till efterfrågan. Riskhantering och utvärdering av produkter avser att riskerna genom ekonomiska åtaganden ska vara under kontroll och att verksamheten löpande följs upp.

Analys och utredning

Uppgiften omfattar alla former av mikro- och makroekonomiska utredningar och analyser av bostadsmarknaderna och deras funktionssätt inklusive uppföljning och utvärdering av verktyg och styrmedel inom ramen för myndigheternas ansvar och uppgifter. God kännedom om risker och marknadsbrister är en förutsättning för att kunna utgöra ett effektivt expertstöd för regeringen och för att kunna ge användbar information till aktörerna på den svenska bostadsmarknaden. God kunskap om internationella bolånemarknader är viktigt för att kunna göra jämförelser med omvärlden till grund för utveckling av förbättrande förslag och åtgärder. Analyser och prognoser med hög tillförlitlighet och relevanta resultat som mottagaren har tilltro till är en förutsättning för att ge ansvariga myndigheter nödvändig tyngd och genomslag i den bostadspolitiska debatten.

Information och kunskapsspridning

I uppgiften ingår att informera och sprida kunskap om bostadsmarknaden till en bred krets av mottagare. Det gäller såväl mer specifik information om regler och annat som styr marknaden som slutsatser och resultat från myndigheternas analyser och utredningar av bostadsmarknaden i allmänhet eller mer tematiskt. God och utvecklad konsumentinformation innebär att boende och andra konsumenterna på marknaden kan få del av nödvändig information för att kunna göra val och agera rationellt på marknaden. Främjande och förebyggande branschinformation syftar till att förebygga lagöverträdelser och stimulera till en effektiv marknad. Ett viktigt inslag är också uppgiften att genom rådgivning och vägledning till ansvariga myndigheter och aktörer på marknaden bidra till en bättre marknadsfunktion.

Effektiv information på mottagarens villkor och effektiva informationskanaler och söksystem är slutligen nödvändiga förutsättningar för att informationen ska nå ut och ge avsedd effekt.

I det följande jämför och analyserar vi hur de dessa uppgifter i den här analyserade verksamheten förmår att möta kraven och kriterierna i en sammanslagen organisation jämfört med dagens organisation där uppgifterna sköts av två olika myndigheter.

5.2 Två myndigheter (nollalternativet)

Ledning, styrning och administration

Boverket har ett brett uppdrag och arbetar förutom med frågor inom bygg- och bostadsområdet med en rad andra frågor såsom frågor om miljö- och naturvård, energi eller hälso- och sjukvård samt omsorg. BKN:s uppdrag riktar sig specifikt mot bostadsmarknaden och bostadsfinansieringsmarknaden. Detta ger naturligen upphov till olika kulturer i myndigheterna och som också avspeglas i den omgivning som myndigheterna befinner sig i. Med två olika myndigheter kan styrningen av myndigheten bättre inriktas och anpassas för den specifika uppgift som myndigheten har på ett sätt som tar hänsyn till dessa kulturskillnader.

Samtidigt har de två myndigheterna närliggande, ibland överlappande, uppgifter på bostadsområdet. En uppenbar nackdel med att ha två olika myndigheter för liknande uppgifter är att detta ger upphov till högre administrationskostnader än i en sammanslagen organisation. För funktioner som kan slås samman eller samutnyttjas uppstår dubbla kostnader och för särskilt en liten myndighet som BKN kan det vara svårt att bära kostnader för egen ledning och administration.

En annan nackdel är att i en mindre organisation begränsas ledningens möjlighet till omprioriteringar och flexibilitet i bemanning såväl vid oförutsedda händelser som i allmänhet.

Finansiella bidrag och stöd

En styrka i en myndighet med en relativt avgränsad bidrags- och stödhantering som BKN är att myndigheten lättare kan specialisera sig och fokusera på de marknader och de målgrupper till vilka stödet riktar sig. Å andra sidan kräver både BKN:s kreditgarantiverksamhet liksom stora delar av Boverkets bidrags- och tillsynsverksamhet tillgång till samma typ av kompetens inom bland annat fastighetsekonomi. Så länge verksamheten är fördelad på två myndigheter måste således sådan kompetens finnas dubbelt i myndigheterna.

Utredningar och analyser

Den särskilda kunskap som de båda myndigheterna besitter var för sig möjliggör ett djup och en specialinriktning på de utredningar och analyser som tas fram. Samtidigt är det svårare att er hålla bredd i analysverksamheten till följd av att underlag och kunskap är utspridd på två myndigheter. I en mindre organisation kan det också vara svårt att avsätta tid och resurser till löpande marknadsbevakning till nytta för kunskapsupbyggnad och kontinuitet i verksamheten.

Det är vidare viktigt att omgivningen hyser tilltro till det underlag och de analyser av bostadsmarknaden som myndigheterna producerar. En god kunskap och kompetens om marknaden är nödvändig men inte alltid tillräcklig för att underlag och analyser om

bostadsmarknaden ska åtnjuta tyngd och vinna tillräckligt gehör. Att vara en egen myndighet innebär sannolikt större möjlighet att vårda det varumärke som de båda myndigheterna har upparbetat var och en för sig. Särskilt svårt är det kanske för en liten aktör som BKN som riskerar att "försvinna" genom en sammanslagning med det större Boverket.

Information och kunskapsspridning

På motsvarande sätt som diskuterats ovan har två myndigheter med väl avgränsade uppdrag en fördel när det gäller att presentera resultat och formulera sitt budskap. Likaså kan det finnas fördelar när det gäller att identifiera målgrupper för sådan information. Möjlighet att rikta information och formulera tydliga budskap är viktigt för få genomslag i kommunikation och information. Informationsverksamhet är samtidigt både resurs- och kompetenskrävande och det kan vara svårt för en mindre organisation att avsätta tillräckligt med tid och personal eller andra resurser för denna uppgift.

5.3 En sammanslagen organisation (förändringsalternativet)

Ledning, styrning och administration

En sammanslagen organisation kan effektivisera styrningen av myndigheternas samlade resurser och öka genomslagskraften av insatta åtgärder på bostadsområdet. Det ger möjlighet till omprioriteringar i verksamheten och sårbarheten vid personalomsättningar och kompetenstapp kan minska. Sannolikt kan också möjligheten till fler karriärvägar i en större myndighet göra det lättare att rekrytera personal. En sammanslagen myndighet har större möjligheter att bära kostnader för ledning och administration än två myndigheter var för sig. En stor del av stödfunktionerna kan nyttjas gemensamt och ge upphov till kostnadsbesparingar. Till exempel kan den kostnad som idag betalas av BKN till Kammarkollegiet för personal- och ekonomiadministration huvudsakligen sparas in. Bland uppgifterna som en sammanslagen myndighet har att hantera finns samtidigt sådana som åtminstone på kort sikt kräver verksamhetsanpassade stödfunktioner och system och som inte går att slå samman. På längre sikt bör dock ambitionen vara att kunna utveckla gemensamma stödfunktioner för hela myndigheten.

Det går samtidigt inte att bortse från det faktum att de båda myndigheterna framstår som förhållandevis olika vad gäller kultur och sätt att arbeta. BKN:s mindre organisation har till exempel snabbare beslutsvägar medan Boverkets större organisation ger upphov till tyngre och mer tidskrävande administration. Det finns därför en risk för att de båda myndigheternas olika myndighetskulturer kan få svårigheter att smälta samman om myndigheterna slås ihop.

Finansiella bidrag och stöd

En tydlig fördel i en myndighetsalternativet är möjligheten till samutnyttjande av resurser i stöd- och bidragshanteringen på bostadsområdet. En kompetenssamordning blir möjlig när det gäller till exempel fastighetsekonomi i stöd- och tillsynsverksamheten. Vidare bör IT-plattformar kunna nyttjas gemensamt och sannolikt finns stordriftsfördelar att vinna i den fortsatta uppföljningen och utvecklingen och av stöd och stödformer.

Utredningar och analyser

Om myndigheterna slås samman kan de båda myndigheternas samlade kompetens inom en rad kompetensområden samlas och bli till underlag för både bredare och mer övergripande analyser samtidigt som djupet kan bibehållas. Med ökade personella resurser för

analysverksamheten blir det också lättare att bedriva löpande marknads- och omvärldsbevakning till gagn för kompetensuppbyggnad och kontinuitet i verksamheten. Den löpande analysverksamheten med specialanalyser kan bedrivas parallellt och påverkas positivt av en eventuell sammanslagning. Den ökade sakkompetensen ger möjlighet att utveckla nya typer av analyser. Även om viss samverkan redan förekommer mellan myndigheterna blir det lättare att samverka om kunskaper och underlag om resurser och kompetenser samlas inom en och samma organisation.

Den bostadsanalytiska verksamheten bör som ovan nämnts ha möjlighet att analysera och föra fram breda policyförslag även inom andra områden av betydelse för bostadsmarknaden. Genom en sammanslagning riskerar emellertid analysfunktionens oberoende och fristående ställning att minska gentemot andra sakområden som myndigheten har att bevaka. Det finns därvid en risk för att analyser och resultat som går på tvärs i myndighetens övriga frågor prioriteras ner eller bort.

Information och kunskapsspridning

I en sammanslagen organisation ökar möjligheterna och resurserna för att utveckla och sprida information både ur ett brett perspektiv och anpassat till olika mottagargrupper. Både BKN och Boverket har genom sina avnämare och kunder olika kontaktytor för att sprida information och kunskap på bostadsområdet. Boverket har genom sina webbplatser etablerade kanaler för konsumentinformation som kan användas för att sprida även den information som blir ett resultat av den förstärkta analysfunktionen. Genom ökad intern samverkan kan resurser och kompetens för kommunikation och information utnyttjas bättre och mer resurseffektivt än om två myndigheter arbetar var för sig.

5.4 Sammanfattande bedömning

Vi kan konstatera att det finns både för- och nackdelar med båda alternativen. I nollalternativet har BKN möjlighet att arbeta flexibelt, informellt och marknadsnära men har samtidigt svårt att långsiktigt bära kostnaderna för en egen ledning och administration. I förändringsalternativet kan de båda myndigheternas samlade resurser och kompetens nyttiggöras i myndigheternas gemensamma uppdrag och ansvar på bostadsmarknaden. Samtidigt finns tveksamheter vad gäller möjligheterna för två så pass olika organisationer med olika sätt att arbeta att smälta samman. En fördel med en liten organisation som BKN är att den kan arbeta mer flexibelt medan en större myndighet som Boverket har fler beslutsnivåer och kräver mer formaliserade sätt att styra verksamheten.

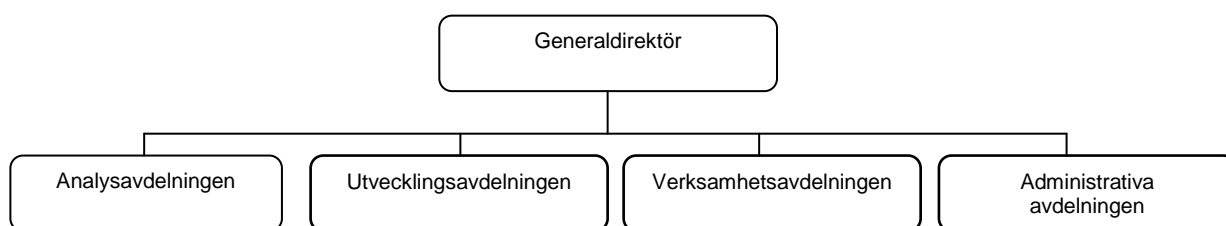
Sammantaget överväger dock enligt vår bedömning fördelarna med en sammanslagning över alternativet med två myndigheter. Den viktigaste fördelen ligger i de synergier som kan uppstå mellan BKN:s utrednings- och analysverksamhet och de bedömningar och analyser som görs i Boverkets löpande verksamhet men det finns även tydliga samordningsfördelar i den övriga verksamheten. Myndigheterna har därtill närliggande eller rentav överlappande uppgifter och ansvar på bostadsmarknaden och även om verktyg och styrmedel kan variera är målen desamma. Också ur denna aspekt är en naturlig lösning att lägga samman de båda myndigheterna samtidigt som en sammanslagning kan ge minskade kostnader.

5.5 Organisation för en förstärkt analysfunktion

I det följande lämnas förslag till organisation för en förstärkt analysfunktion. Förslaget tar sin utgångspunkt i Boverkets organisation och innebär att en ny avdelning bildas för analysfunktionen och att de sakverksamheter som finns inom BKN läggs samman med Boverkets verksamhetsavdelning. Den nya analysavdelningen får ansvar för analysverksamheten såsom den skissats i kapitel 4 och bemannas med analytiker från BKN och Boverket kompletterat med nödvändig extern rekrytering. BKN:s administrativa funktioner läggs samman med Boverkets i den administrativa avdelningen. BKN:s avtalsdelegation förs också i oförändrad form till Boverket. Att ha en särskild delegation av denna typ kan möjligen ifrågasättas men förändringar i denna del av verksamheten omfattas inte av vårt uppdrag. I övrigt lämnas Boverkets organisation oförändrad som idag.

I figuren nedan åskådliggörs vårt förslag. Organisationen presenteras översiktligt samt kommenteras för de avdelningar och funktioner som kan komma att beröras av ändringen. Med hänsyn till den tid som getts för vårt uppdrag har förslaget formen av ett principförslag. Det blir efter ett eventuellt beslut om att slå samman myndigheterna, upp till den nya myndighetens ledning att besluta om den närmare organisationen.

Figur 5.1 Organisation för en förstärkt analysfunktion



5.5.1 Analysavdelningen

Den nya analysavdelningen får i uppgift att göra mikro- och makroekonomiska analyser på bostadsområdet. Därutöver svarar avdelningen för att utveckla analysverksamheten samt initiera och i projekt leda sådan analysverksamhet som kommer att vara gemensam för hela myndigheten. Avdelningen får också i uppdrag att i samverkan med myndighetens informationsfunktion arbeta med att föra ut och sprida resultatet av myndighetens utredningar och analyser på bostadsområdet.

Analysavdelningen bör bestå av huvudsakligen högt kvalificerade ekonomer men även samhällsvetare och planerare kan ingå i gruppen. Minst hälften av ekonomerna bör bestå av disputerade ekonomer. En blandning av erfarna och nyutexaminerade är eftersträvanvärt. Avdelningen kan bemannas med personal från BKN:s utrednings- och analysverksamhet samt med personal från Boverket kompletterat med extern rekrytering.

5.5.2 Verksamhetsavdelningen

På avdelningen ligger idag Boverkets huvudsakliga kärnverksamhet när det gäller samhällsplanering och bebyggelseutveckling, byggande, boendefrågor samt statliga stöd och

bidrag. Till avdelningen förs genom förslaget även BKN:s sakverksamheter inom ramen för kreditgarantiverksamheten och kommunistödet.

Avdelningen bemannas med personal från BKN och Boverket.

5.5.3 Administrativa avdelningen

Den administrativa avdelningen innehåller funktioner för ekonomi- och personaladministration, registratur och arkiv, IT, information, lokaler och fastigheter, vaktmästeri samt växel och reception. I avdelningen förs samman de administrativa funktionerna som finns idag vid Boverket och BKN. Merparten av de funktioner och systemlösningar som används idag för till exempel ekonomi- och personaladministration samt diarium och arkiv är generella och kan således utan problem läggas samman och samutnyttjas vid en sammanslagning av de båda myndigheterna. Några är dock verksamhetsspecifika och har utvecklats för de särskilda uppgifter som myndigheten kommer att ha även efter en eventuell sammanslagning. Det gäller till exempel system för bidragsadministration, system för att hantera av kreditgarantiverksamheten samt vissa system för datalagring och uttag av statistik.

Avdelningen bemannas med personal från BKN och Boverket.

5.5.4 Utvecklingsavdelningen

Avdelningen påverkas inte av förslaget.

5.6 Lokalisering av den nya myndigheten

Lokaliseringen för den nya myndigheten föreslås oförändrat som idag vara Karlskrona och Stockholm. Verksamheten i Karlskrona bör kunna inrymmas i Boverkets lokaler och BKN:s lokal bör kunna sägas upp då kontraktet löper ut.

5.7 Namnet på den nya myndigheten

Enligt vårt uppdrag syftar en sammanslagning av de två myndigheterna till att åstadkomma en förstärkt analysfunktion på bostadsområdet. Vi menar att det är viktigt att den förändrade organisationen kan markeras genom att de två sammanslagna myndigheterna förenas och får möjlighet att starta den nya verksamheten i en ny organisation med ett nytt namn. Som namn på den nya myndigheten föreslår vi Myndigheten för bostadsmarknad, samhällsplanering och byggande, förkortat BoSam.

6 Konsekvenser av en sammanslagning av BKN och Boverket

I detta kapitel redovisas våra bedömningar av de ekonomiska och personella konsekvenserna av en eventuell sammanläggning av BKN och Boverket enligt ovanstående förslag. Utgångspunkter för förslaget är statsmakternas mål och intentioner för bostadsområdet och bostadspolitiken. I föregående kapitel har vi därför analyserat hur förslaget uppfyller målen för verksamheten. Enligt vårt uppdrag ska sammanslagningen också kunna ske utan att tillföra ökade resurser. Vi analyserar därför även i vilken mån förslaget bedöms rymmas inom ramarna för befintliga resurser.

6.1 Ekonomiska konsekvenser

6.1.1 BoSams finansiering

När det gäller intäkterna kommer verksamheten likt idag att finansieras både med anslag och med intäkter från avgifter och bidrag. Vi bedömer att intäkterna till den berörda verksamheten uppgår till i stort sett samma nivåer som idag. Bedömningen utgår från budgeterade anslagsnivåer för år 2012, anslagssparande och en uppskattning (prognos) av sådana intäkter från avgifter och bidrag som myndigheterna har att disponera för den berörda verksamheten.

6.1.2 BoSams kostnader

Kostnaderna för omställning av en myndighet är direkta, indirekta och osynliga. De kan också indelas i omställningskostnader, avvecklingskostnader och etableringskostnader. Genomgående är att redovisning saknas för många av dessa kostnader.¹⁵

I det följande identifierar vi de direkta och mätbara kostnadskonsekvenserna av vårt förslag. Vi bedömer (översiktligt) förändrade kostnader - kostnadsökningar och kostnadsbesparingar - för en sammanslagen organisation genom inordning av BKN i Boverket.

Kostnadsökningar

Sammantaget beräknas ett resursbehov för den nya analysavdelningen på mellan 11-15 mkr för löner, konsultkostnader, expenser (exkl. OH).¹⁶ Genom sammanslagningen bemannas den nya organisationen enligt vårt förslag med befintlig personal på BKN och Boverket kompletterat med viss nyrekrytering. Nyrekrytering till den nya analysavdelningen beräknas omfatta maximalt två personer till en uppskattad total årlig kostnad på 2,5 mkr.¹⁷ Avdelningen behöver också ha möjlighet att komplettera verksamheten med tillfälligt konsultstöd, till en beräknad tillkommande årlig kostnad på ca 2 mkr. I övrigt bedöms befintliga medel täcka kostnaderna för den nya avdelningen.

Sammantaget bedöms tillkommande kostnader av en eventuell sammanslagning till maximalt ca 4,5 mkr.

¹⁵ Avveckla med förnuft, Statskontoret 1995:17

¹⁶ Beräknat utifrån en genomsnittlig årslönekostnad på 690-760 tkr samt en budget för konsulter och övriga expenser på 3 mkr årligen.

¹⁷ Beräknat utifrån en genomsnittlig årslönekostnad på 1260 tkr.

Kostnadsminskningar

Till följd av minskade lönekostnader för ledningsfunktionen, gemensamt utnyttjande av generella IT-system för personal och ekonomiadministration m.m. bedöms en sammanslagning av BKN och Boverket på kort sikt ge upphov till minskade årliga kostnader på ca 2,7 miljoner kronor. På längre sikt minskar även lokalkostnader till följd av att BKN:s kontor i Karlskrona kan avyttras då kontraktet går ut i september 2014, vilket motsvarar en ytterligare årlig besparing på ca 0,4 mkr.

Sammantaget bedöms den årliga besparingen (på 3 års sikt) till följd av en eventuell sammanslagning av BKN och Boverket uppgå till ca 3,1 mkr.

Omställningskostnader och andra kostnader

Vi bedömer de direkta och identifierbara kostnaderna för en sammanslagning till maximalt 100 tkr. Det rör sig t.ex. om kostnader för hantering och arkivering av BKN:s register.

När det gäller omställningskostnaderna bör dock uppmärksammas att de största kostnaderna, både direkta och indirekta, som kan uppstå av en sammanläggning är rekrytering av personal i de fall nuvarande personal inte följer med. Under den tid som kompetensen byggs upp för den nya personalen uppstår också effektivitetsförluster. Storleken på sådana kostnader går dock inte att bedöma eller kvantifiera.

6.1.3 Sammanfattande bedömning

Sammantaget bedöms ökade årliga kostnader för en förstärkt analysfunktion genom en eventuell sammanslagning av BKN och Boverket uppgå till ca 5 mkr. De kostnadsminskningar som sammanslagningen kan ge upphov till på 2-3 års sikt bedöms uppgå till ca 3 mkr. Därtill förutses ytterligare kostnadsbesparingar på längre sikt till följd av pensionsavgångar och i takt med att flera administrativa och andra IT-funktioner kommer att kunna samordnas. På kort sikt uppstår emellertid ett negativt netto på ca 2 mkr.

Sammantaget bedömer vi att organisationsförändringen kan rymmas inom ramen för de båda myndigheternas befintliga resurser samt, på kort eller medellång sikt, omprioriteringar i den nya myndighetens verksamhet. Med tanke på att Boverkets nuvarande resurser är hårt ansträngda synes emellertid möjligheten till omprioriteringar i den nya myndigheten vara små.

6.2 Personella konsekvenser

Förslaget innebär att BKN och Boverket läggs samman genom att inordna BKN i Boverket och att personalen vid BKN erbjuds verksamhetsövergång enligt 6b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Enligt denna bestämmelse övergår de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nye arbetsgivaren. De anställda följer alltså med till den nye arbetsgivaren vid en verksamhetsövergång. Arbetstagarna kan dock välja om de vill avstå från att medfölja.

Om arbetstagaren väljer att följa med får han eller hon enligt 3§ LAS tillgodoräkna sig tiden hos den förre arbetsgivaren när anställningstid skall beräknas hos den senare. I 28§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) finns även regler om att kollektivavtalet medföljer vid verksamhetsövergång och skyddar de anställdas villkor.

Det finns givetvis en risk för att delar av den nuvarande personalen inte följer med till den nya myndigheten. Personalen på BKN är attraktiv på arbetsmarknaden och torde inte ha några svårigheter att finna annat arbete i Stockholm.

Vi bedömer att samtlig personal vid BKN kan erbjudas verksamhetsövergång inom ramen för befintliga resurser.

7 Förslag till författningsändringar

7.1 Förslag till ny myndighetsinstruktion

Förslag till förordning (2012:xxxx) med instruktion för Myndigheten för bostadsmarknad, samhällsplanering och byggande (BoSam).

Uppgifter

1 § Myndigheten för bostadsmarknad, samhällsplanering och byggande (BoSam) är förvaltningsmyndighet för frågor om

1. byggd miljö,
2. hushållning med mark- och vattenområden,
3. fysisk planering,
4. byggande och förvaltning av bebyggelse, och
5. boende.

2 § BoSam har vidare till uppgift att

1. förvalta och redovisa de kreditgarantier som Statens bostadskreditnämnd eller BoSam utfärdar,
2. bevaka att kreditförsörjningen, vid ny- och ombyggnad samt vid förvärv av bostäder, stöds i tillräcklig omfattning av statliga kreditgarantier och ta de initiativ som behövs i detta syfte,
3. i stödärenden enligt förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet
 - a) överlägga med kommuner om lämpliga åtgärder och villkor för stöd,
 - b) för statens räkning träffa avtal med kommuner om statens medverkan vid omstrukturering eller rekonstruktion av ett kommunalt bostadsföretag,
4. följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner och bostadsföretag som berörs eller kan komma att beröras av omstrukturerings- eller rekonstruktionsåtgärder som genomförs med statlig medverkan samt utvärdera effekterna av de åtgärder som har genomförts,
5. utbyta kunskap och erfarenheter med aktörer, både på nationell och internationell nivå, inom myndighetens verksamhetsområde,
6. bidra till ökad kunskap om frågor som har betydelse för myndighetens verksamhetsområde. (Förordning 2011:244).

BoSam ansvarar också för den centrala administrationen av statliga stöd och bidrag inom sitt verksamhetsområde.

3 § BoSam ska i frågor inom sitt verksamhetsområde verka för

1. en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda,
2. en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen,
3. en god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön i samhällsplanering och byggande,
4. samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3–5 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken samt plan- och bygglagen (2010:900),

5. en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem, och
6. en planeringsberedskap för vindkraft i enlighet med den planeringsram som riksdagen har beslutat.

4 § BoSam ska särskilt

1. bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och utveckling,
2. beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för funktionshindrade, barn, ungdomar, äldre och personer med utländsk bakgrund samt för boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet,
3. i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda aktivt ge råd och stöd,
4. utöva tillsyn och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar,
5. följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden,
6. följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen,
7. utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna samt följa och analysera tillämpningen av dessa,
8. följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås, och
9. samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som BoSam har ett centralt administrationsansvar för, redogöra för resultat och fördelning samt informera om stöden och bidragen.

5 § BoSam har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för

1. miljöfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde, och
2. handikappfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde.

BoSam ska inom ramen för ett sektorsansvar enligt första stycket vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter.

6 § BoSam ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. BoSam har även det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljö kvalitetsmål.

BoSam ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt första stycket rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

7 § BoSam ska delta i det arbete inom sitt verksamhetsområde som regeringen bedriver inom EU och internationellt.

BoSam ska särskilt

1. bidra med underlag och expertkunskap,
2. delta vid möten i samråd med Regeringskansliet och rapportera från mötena,
3. samverka med myndigheter och organisationer i andra länder i frågor som ligger inom verkets ansvarsområde samt bedriva utvecklingssamarbete,
4. följa, redovisa och medverka i internationellt samarbete som syftar till att harmonisera regler för byggnader och byggprodukter,
5. ansvara för samordning och stöd vid genomförande av EU-direktiv,
6. ansvara för internationell rapportering inom sitt ansvarsområde,

7. vid sitt deltagande i Europeiska kommissionens arbetsgrupper tidigt bedöma konsekvenserna av viktigare förslag och ge berörda aktörer möjlighet att lämna synpunkter till verket,
8. löpande följa och redovisa hur fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling, bostadsfrågorna och förutsättningarna för den nationella bostadspolitiken utvecklas inom EU,
9. uppmärksamma förslag till nya och ändrade EU-regler, rättsutvecklingen i övrigt samt följa annan utveckling inom EU som kan ha betydelse för den svenska bostadssektorn, och
10. när Europeiska kommissionen har lämnat ett slutligt förslag till EU-lagstiftning, skyndsamt redovisa en konsekvensbedömning av förslaget till Regeringskansliet.

8 § BoSam får, inom ramen för full kostnadstäckning, bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

9 § BoSam ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

Ledning

10 § BoSam leds av en myndighetschef.

Särskilda organ

Insynsrådet

11 § Vid BoSam ska det finnas ett insynsråd som består av högst tio ledamöter.

Avtalsdelegationen

12 § Inom BoSam finns en avtalsdelegation som har till uppgift att för BoSams räkning ingå de avtal som avses i 6 § förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet samt bevaka att ingångna avtal följs och i övrigt ta till vara statens intressen enligt 12 § samma förordning.

Avtalsdelegationen består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst sju ledamöter. Avtalsdelegationen är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Myndighetens ledning är inför regeringen ansvarig för att avtalsdelegationen tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet, verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Samlingslokaldelegationen

13 § Inom BoSam finns Samlingslokaldelegationen som är ett särskilt beslutsorgan. Delegationen avgör ärenden om statligt stöd till allmänna samlingslokaler, vissa icke-statliga kulturlokaler och folkparksteatrar.

Delegationen avgör inte ärenden som rör regelgivning eller förslag till anslagsframställningar.

Samlingslokaldelegationen består av en ordförande och högst åtta andra ledamöter. Delegationen är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

Myndighetschefen ansvarar inför regeringen för att Samlingslokaldelegationen tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att delegationens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

14 § Samlingslokaldelegationen ansvarar själv för sina beslut.

Samlingslokaldelegationen ansvarar för sin verksamhet inför myndighetschefen.

Anställningar och uppdrag

15 § Generaldirektören är myndighetschef.

16 § Ledamöterna i avtalsdelegationen utses av regeringen för en bestämd tid.

17 § Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter i Samlingslokaldelegationen för en bestämd tid. Delegationen utser inom sig en vice ordförande.

Personalfrågor

18 § Vid BoSam ska det finnas en personalansvarsnämnd.

19 § BoSam ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Internrevision

20 § BoSam ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Denna förordning träder i kraft den 2012.

7.2 Författningsändringar till följd av nytt namn

Vårt förslag innebär att sammanslagningen mellan Boverket och BKN sker genom att BKN inordnas i Boverket. Vi har också föreslagit att den nya organisationen i samband med sammanslagningen får ett nytt namn; Myndigheten för bostadsmarknad, samhällsplanering och byggande (BoSam). Utöver att det nya namnet förs in i ovanstående förslag till ny instruktion för myndigheten medför det att samtliga författningar som nämner BKN eller Boverket måste ändras genom att det nya namnet förs in även i dessa.



REGERINGEN

Regeringsbeslut

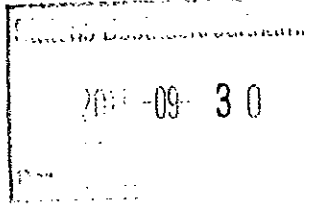
IV:1

2011-09-22

S2011/8294/PBB (delvis)

Socialdepartementet

Statens bostadskreditnämnd
Box 531
371 23 Karlskrona



Uppdrag att analysera och redovisa konsekvenserna av en eventuell sammanslagning av myndigheter för att erhålla en förstärkt analysfunktion på bostadsområdet

Regeringens beslut

Regeringen ger Boverket och Statens bostadskreditnämnd (BKN) i uppdrag att analysera och redovisa konsekvenserna av en eventuell sammanslagning av myndigheternas verksamheter. Syftet med en sådan sammanslagning skulle vara att erhålla en förstärkt analysfunktion utan att tillföra ökade resurser.

Uppdraget innebär att Boverket och BKN i samverkan ska analysera och redovisa de ekonomiska och personella konsekvenserna av en eventuell sammanslagning. Lokal- och kompetensbehov för en sammanslagen myndighet ska belysas liksom hur en förstärkt analysfunktion ska erhållas och organiseras. Nödvändiga författningsändringar ska redovisas.

Uppdraget ska redovisas gemensamt av myndigheterna till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 november 2011 i en rapport.

Ärendet och skälen för regeringens beslut

Regeringen bedömer att kunskapsunderlagen och analyserna på bostadsområdet behöver förstärkas. En sammanslagning av Boverket och BKN skulle kunna innebära förbättrade förutsättningar för en stark analysfunktion på området genom att kompetenserna på myndigheterna förs samman. Resurser borde då på sikt kunna frigöras från dubbla administrativa funktioner och stödfunktioner till kärnverksamheten där

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registret@social.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

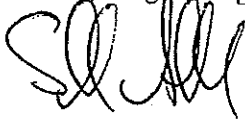
Telefax
08-723 11 91

en förstärkning av analysfunktionen är prioriterad. En förstärkt analysfunktion är en förutsättning för regeringens möjligheter att bedriva bostadspolitik med grund i relevanta kunskapsunderlag av hög kvalitet.

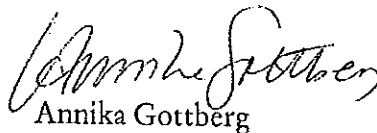
Boverket och BKN har i dag delvis överlappande verksamheter, vilket bl.a. har konstaterats i betänkandet Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket (SOU 2009:57). En eventuell sammanslagning av myndigheterna skulle innebära att en myndighet får ett samlat myndighetsansvar för de verksamhetsområden som Boverket och BKN ansvarar för i dag.

Boverket är i dag lokaliserat till Karlskrona och BKN till Karlskrona och Stockholm. Denna lokalisering ska vara en utgångspunkt vid en eventuell sammanslagning.

På regeringens vägnar



Stefan Attefall



Annika Gottberg

Likalydande till
Boverket

Kopia till
Socialdepartementet/ESA