

Nr 17

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående fortsatt giltighet av lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete, dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 27 februari 1959 dagtecknad proposition, nr 83, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av tredje lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag

till

Lag

angående fortsatt giltighet av lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete

Härigenom förordnas, att lagen den 30 juni 1943 om tillståndstvång för byggnadsarbete, vilken enligt lag den 2 maj 1958 (nr 194) gäller till och med den 30 juni 1959, skall äga fortsatt giltighet till och med den 30 juni 1961.

I samband med propositionen har utskottet behandlat fyra i anledning av propositionen väckta motioner, nämligen inom första kammaren nr 410 av herr *Mannerskantz m. fl.* och nr 425 av herr *Lindblom m. fl.* samt inom andra kammaren nr 500 av herrar *Lothigius* och *Regnéll* och nr 507 av herr *Gustafsson* i Skellefteå *m. fl.*

I motionerna I: 410 och II: 500¹, som är likalydande, hemställes »att riksdagen måtte avslå förslaget i propositionen nr 83 till lag angående fortsatt giltighet av lagen den 30 juni 1943 om tillståndstvång för byggnadsarbete».

I motionerna I: 425² och II: 507, ävenledes likalydande, föreslås, »att riksdagen måtte avslå förslaget i propositionen nr 83 till lag angående fortsatt giltighet av lagen den 30 juni 1943 om tillståndstvång för byggnadsarbete, samt även i övrigt beakta vad i motionen anförts».

¹ Motionen i sin helhet tryckt bland första kammarens motioner.

² Motionen i sin helhet tryckt bland andra kammarens motioner.

Lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete

Lagen den 30 juni 1943 (nr 444; ändr. 186/1948, 749/1948 och 222/1956) om tillståndstvång för byggnadsarbete utgör ett led i statsmakternas strävan att upprätthålla ett fast penningvärde och främja en ändamålsenlig användning av förnödenheter och arbetskraft. Lagen gäller — sedan dess giltighetstid vid olika tillfällen blivit förlängd, senast genom lag den 2 maj 1958 (nr 194) — till och med den 30 juni 1959.

Enligt 1 § i lagen äger Konungen, i den mån det finnes erforderligt för att uppnå nyssnämnda syfte, förordna, att 2—7 §§ i lagen skall äga tillämpning. Har dylikt förordnande meddelats, följer därav att byggnadsarbete icke får bedrivas utan särskilt tillstånd (byggnadstillstånd). Sådant tillstånd meddelas av Konungen eller, i den mån Konungen förordnar därom, av myndighet, åt vilken Konungen uppdrager att utöva tillsyn över tillämpningen av lagen, eller myndighet, som är underordnad tillsynsmyndigheten. Enligt 4 § må i byggnadstillstånd stadgas begränsning eller villkor för arbetets bedrivande eller för användningen av förnödenheter eller arbetskraft.

Genom kungörelse den 29 juli 1943 (nr 640) har Kungl. Maj:t förordnat, att 2—7 §§ i lagen skall äga tillämpning, samt meddelat tillämpningsföreskrifter till lagen.

Propositionen

I propositionen föreslås, att lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete, vilken efter den senaste förlängningen av lagens giltighetstid gäller t. o. m. den 30 juni 1959, skall äga fortsatt giltighet t. o. m. den 30 juni 1961.

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Nilsson, anför i propositionen bl. a. följande.

Under största delen av den tid byggnadsregleringen varit i tillämpning har dess huvuduppgift varit av investeringsbegränsande natur. De tillgängliga produktionsresurserna inom byggnadsmarknaden har nämligen icke förrän på senare tid varit tillräckliga för att tillgodose alla de önskemål om investeringar i byggnader och anläggningar som förefunnits. Byggnadsregleringen har därför intill det senaste året använts för att utvälja de byggnadsföretag, som med hänsyn till sin betydelse ansetts böra få ta i anspråk det disponibla investeringsutrymmet. Regleringen har vidare utnyttjats i strävandena att begränsa de största städernas expansion, särskilt på industrins och handelns områden, och därmed indirekt främja en utspridning av näringslivet till andra orter. En viktig uppgift har slutligen varit att med regleringens hjälp söka få en sådan tidsmässig spridning av igångsättningen av olika byggen att största möjliga vinterbyggande uppnås.

Allteftersom tillgången på arbetskraft och förnödenheter inom byggnads-

marknaden ökats och — på senare år — konjunkturen inom näringslivet avmattats, har regleringen kunnat uppmjukas. Detta har skett genom ändringar i tillämpningskungörelsen samt i andra, för byggnadstillståndsärendenas handläggning utfärdade bestämmelser. Från och med innevarande års ingång gäller tills vidare enligt ett av Kungl. Maj:t den 19 december 1958 meddelat beslut (se SFS 648/1958) generellt byggnadstillstånd för varje slag av byggnadsarbete. Kungl. Maj:t har dock, med stöd av 4 § lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete, föreskrivit, att såsom villkor för byggnadsarbets bedrivande skall, där ej Kungl. Maj:t annorlunda förordnar, gälla dels att vederbörande länsarbetsnämnd skall, i den mån arbetsmarknadsstyrelsen ej finner skäl att själv bestämma därom, besluta om tid för arbetets igångsättande samt, därest så finnes erforderligt, om avbrott i detsamma, dels att nämnden har att bestämma storleken och sammansättningen av den arbetsstyrka, som vid varje tid må sysselsättas i arbetet.

Den nu tillämpade ordningen innebär, att byggnadsregleringen icke utnyttjas vare sig i investeringsbegränsande eller lokaliseringspolitiskt syfte. Där emot bibehålles det sedan länge rådande systemet med s. k. igångsättnings-tillstånd. Härigenom har arbetsmarknadsmyndigheterna fortfarande möjlighet att befrämja en säsongutjämning inom byggnadsverksamheten.

Delade meningar råder om huruvida denna reglering genom igångsättnings-tillstånd alltjämt är erforderlig. Enda sättet att få en realistisk uppfattning om möjligheten att utan att äventyra säsongutjämningen slopa igångsättnings-tillstånden synes vara att försöksvis pröva en annan ordning på vissa orter. Efter överläggningar mellan företrädare för arbetsgivare och arbetstagare inom byggnads- och anläggningsbranschen samt arbetsmarknadsstyrelsen har överenskommelse den 3 februari 1959 träffats om att på orter, där föreskrifterna om igångsättnings-tillstånd m. m. av Kungl. Maj:t förklaras icke skola gälla, inrätta en samarbetsnämnd med uppgift att verka för att byggnadsverksamheten ordnas på sådant sätt, att säsongutjämningen icke blir sämre än om systemet med igångsättnings-tillstånd alltjämt hade tillämpats på ifrågavarande orter.

Tillräckliga erfarenheter för att bedöma om det är möjligt att på denna väg nå en tillfredsställande säsongutjämning torde knappast kunna vinnas förrän den nya ordningen tillämpats under en period som sträcker sig över två vintrar. Jag tillmäter säsongutjämningen på byggnadsarbetsmarknaden sådan vikt, att jag knappast finner det tänkbart att utan dylika erfarenheter avstå från de möjligheter att påverka säsongvariationerna, som igångsättnings-tillstånden ger. Det är även angeläget att samla erfarenheter om hur lokaliseringsverksamheten kommer att påverkas av att byggnadstillstånds-givningen icke utnyttjas för ifrågavarande verksamhet. På grund härav synes lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete — som med den begränsade

tillämpning den nu har icke kan anses särskilt betungande för byggnadsföretagarna — böra erhålla förlängd giltighet till och med den 30 juni 1961.

Lagrådet har lämnat det genom propositionen framlagda lagförslaget utan erinran.

Motionerna

I motionerna I: 410 och II: 500, vari propositionens förslag om byggnadsregleringens förlängning avstyrkts, anföres bl. a.

Byggnadsregleringen är i likhet med de flesta samhällsliga fysiska regleringsingripanden på samhällsekonomiens område underlägsen de generella ekonomiska åtgärderna. För att ernå naturlig balans i samhällsekonomin fordras generellt verkande medel såsom sparstimulerande åtgärder och kreditrestriktivitet. Såsom säsongutjämnande faktor synes byggnadsregleringen icke fylla någon uppgift som motiverar dess fortsatta bestånd. Rationaliserade byggnadsmetoder bidrager starkt till att vinterbyggande numera är vanligare än förr. Byggnadsregleringens roll i lokaliseringspolitikens tjänst kan allvarligt ifrågasättas. Enligt vår mening kan de svårbemästrade sociala och ekonomiska problem som befolkningskoncentrationen medför inte lösas på ett godtagbart sätt genom en tvångsvis genomförd spridning av det expanderande näringslivet. I stället bör den av arbetsmarknadsstyrelsen och Industriens produktionsråd bedrivna rådgivande verksamheten uppmuntras och utbyggas. En ökad differentiering av näringslivet på landsbygden torde liksom hittills i första hand böra byggas på industri och serviceverksamhet. En väl utvecklad företagsamhet grundad på personliga lokala initiativ är avgörande för utvecklingen. Väsentligt är även att skapa förbättrade bostadsförhållanden på landsbygden, därvid önskemålen om ett ökat egnahemsbyggande särskilt bör tillgodoses. Vi vill också betona kommunikationspolitikens stora roll. I rådande konjunkturläge är det särskilt angeläget att byggnadsregleringen avskaffas. Detta skulle ge ökade möjligheter till sysselsättning för de nu arbetslösa, varigenom näringslivet skulle få en impuls i riktning mot ökad aktivitet.

I motionerna I: 425 och II: 507, vari byggnadsregleringens förlängning ävenledes avstyrkes, påpekas önskvärdheten att i möjligaste mån avskaffa all kristidslagstiftning av tvångskaraktär och att de skäl som tidigare anförts för byggnadsregleringens bibehållande icke är övertygande. Härutöver anföres.

Från vårt håll har länge hävdats att byggnadsregleringen borde avvecklas. Sålunda framhölls i motion till 1958 års A-riksdag att byggnadsregleringslagstiftningen, som tillkom till följd av de extraordinära förhållandena under senaste världskriget, nu borde upphöra. De under senare år undan för undan företagna begränsningarna i regleringen vittnar också om att man på regeringshåll bedömt behovet av denna lagstiftning som avtagande.

I propositionen sägs att byggnadsregleringen för närvarande icke utnyttjas i vare sig investeringsbegränsande eller lokaliseringspolitiskt syfte. Däremot skulle enligt propositionen byggnadsregleringslagen fortfarande vara nödvändig för befrämjande av säsongutjämnningen inom byggnadsverksamheten.

Det allmänna torde emellertid ha tillräckliga möjligheter att med andra medel åstadkomma utjämning av säsongvariationer inom byggnadsfacket. Staten har själv investeringsbehov i byggnader, kraftverk, vägar m. m. som med fördel kan tagas i anspråk vid tider av sysselsättningssvårigheter inom byggnadsindustrien. Liknande möjligheter torde finnas även inom den kommunala byggnadsverksamheten. Det bör också uppmärksammas att företagarna själva visat villighet att medverka till såvitt möjligt jämn sysselsättning inom byggenskapen. Härför har man från byggnadsindustriens sida kunnat åberopa driftsekonomiska skäl, och dessutom har de ekonomiska framstegen inom byggnadsindustrien gjort det möjligt att utföra vinterarbete med bättre resultat än tidigare. Ansträngningar i denna riktning från såväl enskilda som kommunala byggherrar har dock icke sällan förfelats på grund av att regleringsåtgärder lagt hinder i vägen. Ett flertal olika skäl kan således åberopas för att säsongvariationer kan bemästras med andra medel än ett generellt verkande byggnadstillståndsvång. I propositionen sågs att bästa sättet att få en realistisk uppfattning om möjligheterna att utan att äventyra säsongutjämningen slopa igångsättningstillstånden synes vara att försöksvis pröva en annan ordning på vissa orter. Enligt vår mening torde emellertid ett generellt slopande av byggnadsregleringen erbjuda de bästa möjligheterna för en bedömning av utsikterna att med förlitande på andra åtgärder än byggnadsregleringen åstadkomma den eftersträfvade säsongutjämningen. Självklart bör arbetsmarknadsstyrelsen med uppmärksamhet följa utvecklingen och föreslå Kungl. Maj:t sådana åtgärder, om eller när situationen så påkallar.

Utskottet

Propositionen innebär, att lagen den 30 juni 1943 om tillståndsvång för byggnadsarbete, vilken senast förlängts att gälla till och med den 30 juni 1959, erhåller fortsatt giltighet under två år. Det framgår av propositionen att departementschefen anser den huvudsakliga betydelsen av lagens förlängning ligga i möjligheten att därigenom kunna utjämna inom byggnadsverksamheten förekommande säsongvariationer. Av denna anledning har tillämpningen av lagen nu i hög grad förenklats.

Det vore i och för sig önskvärt om lagstiftningen om tillståndsvång för byggnadsarbete helt kunde avskaffas. Utskottet anser emellertid i likhet med departementschefen att detta f. n. icke låter sig göra. På grund av ökat vinterbyggande är säsongvariationerna inom byggnadsindustrin numera visserligen mindre än förr. Dessa variationer är dock fortfarande större än vad som ur det allmännas synpunkt kan anses såsom godtagbart. Detta gäller ej blott för de två senaste vintrarna, då ju arbetslösheten varit omfattande inom flertalet arbetstagargrupper. Bland byggnadsarbetarna har en icke obetydlig arbetslöshet under vintrarna förekommit under hela efterkrigstiden. Fortfarande är läget sådant att det ur strängt företagsmässig synpunkt är fördelaktigare att inskränka byggnadsverksamheten under vintersäsongen och utvidga den under övriga delar av året än att hålla driften i gång jämnt och fortlöpande året runt. Vid en helt fri marknad har man därför anledning att räkna med en ökning av säsongvariationerna.

Det är en allmän förhoppning att den motsättning som här föreligger mellan önskemålet om rationell drift och därmed billigare hus och bostäder å ena sidan, och kravet på jämn sysselsättning för alla som är verksamma inom byggnadsindustrin å den andra, i en ej alltför avlägsen framtid skall kunna utjämnas.

I motionerna I: 425 och II: 507 göres gällande att olägenheterna av säsongvariationerna till väsentlig del skulle avlägsnas, om stat och kommun vid sitt byggande i första hand utnyttjade vintrarna. Även om denna motionärernas uppfattning vore riktig — vilket utskottet bestrider — skulle förslaget innebära att huvuddelen av den totala fördyring, som vinterbyggandet medför för byggherren, skulle drabba det allmänna, något som utskottet självfallet icke kan godtaga.

För närvarande har samhället icke till sitt förfogande något medel som på ett enklare och mera verksamt sätt än som sker genom byggnadsregleringen kan utjämna den intresse motsättning, varom nyss talats. Ej heller synes någon annan ordning tänkbar, innan det lyckats parterna på denna del av arbetsmarkaden att genom allmänt accepterade överenskommelser lösa säsongvariationernas problem. Ett välkommet steg i denna riktning utgör den försöksverksamhet som från och med detta år bedrivs på fem större orter i olika delar av landet. Dessa orter har i praktiken helt befriats från byggnadsregleringen. Där har i stället genom beslut av Kungl. Maj:t inrättats samsamarbetsnämnder, som erhållit sådan sammansättning att man med hjälp av dem räknar med att uppnå bl. a. största möjliga säsongutjämning.

På nu anförda skäl tillstyrker utskottet bifall till propositionen, vilket samtidigt innebär att utskottet icke till någon del kan instämma i vad som yrkats i motionerna.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte med avslag å motionerna I: 410 och II: 500 samt I: 425 och II: 507 bifalla förevarande proposition.

Stockholm den 14 april 1959

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Osvald, Lindahl, Georg Carlsson, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Knut Johansson, fru Nilsson och herr Gunnar Petersson;

från andra kammaren: fru Torbrink*, herrar Munktelld*, Bengtsson i Halmstad, Nyberg, Nilsson i Östersund, Jansson i Benestad, Svenning och Bengtsson i Göteborg*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Osvald, Ebbe Ohlsson, Gunnar Pettersson, Munktell, Nyberg och Bengtsson* i Göteborg, vilka ansett att utlåtandet från och med det stycke å sidan 5, som börjar med orden: »Propositionen innebär», bort ha följande lydelse:

Allmän enighet har länge rått om att byggnadsregleringen bör avvecklas så snart de samhällsekonomiska förhållandena medger detta. Konsekvensen härav bör i det läge som nu råder uppenbarligen bjuda att regleringen upphävas.

Att byggnadsregleringen icke längre behöver utnyttjas i investeringsbegränsande syfte framgår klart, om man studerar utvecklingen inom byggnadsindustrin för de senaste åren. För budgetåren 1956/57 och 1957/58 kunde sålunda konstateras en betydligt svagare stegring av investeringstakten inom byggnads- och anläggningsverksamheten än för de närmast föregående åren. För budgetåret 1958/59 förutses ingen ökning alls, utan i stället väntas en minskning i investeringstakten.

Även beträffande de kommunala investeringarna är tendensen sjunkande.

När det gäller de statliga investeringarna kan dessa begränsas via budgeten, och byggnadsregleringen har därför i detta avseende ingen nämnvärd betydelse.

Som stöd för byggnadsregleringens bibehållande har emellertid också åberopats, att den fortfarande behövs för att åstadkomma en utjämning över hela året av sysselsättningen inom byggnadsbranschen. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om sitt uttalande år 1956 (utlåtande nr 15 s. 10), att lagen icke bör bibehållas enbart i säsongutjämnande syfte. Denna ståndpunkt finns nu ingen anledning att frångå.

Det är visserligen mycket viktigt, att en dylik utjämning eftersträvas, men utskottet anser icke, att byggnadsregleringen härutinnan har så stor betydelse. 1949 års investeringskommitté har även i betänkande (SOU 1953: 6) framhållit, att det är förenat med avsevärda olägenheter att bibehålla en reglering över byggnadsverksamheten i säsongutjämnande syfte, och påvisat hur i vissa fall arbetskraften just genom byggnadsregleringen fått gå outnyttjad.

Beträffande vissa delar av byggnadsverksamheten är som kommittén framhållit möjligheterna till säsongutjämnning genom reglering starkt begränsade, t. ex. då det gäller reparations- och underhållsarbete samt jordbrukets byggnadsverksamhet och egnahemsbyggandet. Statens och större delen av kommunernas byggnadsverksamhet torde icke erfordra särskilda regleringsåtgärder. Vad angår industrins byggnadsarbeten är riskerna begränsade på grund av dessa arbetens ofta tidskrävande karaktär. De tekniska framstegen har gjort det driftsekonomiskt lönande att i största möj-

liga utsträckning hålla i gång byggenskapen även vintertid. I samband med kreditgivning kan vinterbyggandet uppmuntras. Dessutom torde det finnas anledning räkna med att parterna inom branschen söker nå avtalsbestämmelser, som befordrar en jämnare sysselsättning.

I säsongutjämnande syfte är det sålunda enligt utskottets mening icke längre nödvändigt att tillståndsvånget för byggnadsarbete bibehålles.

Syftet med lagen har enligt departementschefens uttalande nu i betydande grad begränsats. Detta framgår emellertid ej av propositionens förslag till lagtext. Ett bifall till propositionen innebär därför att Kungl. Maj:t under den föreslagna till två år förlängda giltighetstiden erhåller bemyndigande att utan riksdagens hörande utvidga lagens tillämpning långt utöver vad som förutsatts i propositionen. Ett dylikt tillstånd kan utskottet icke godtaga. Då härtill kommer att, såsom ovan framhållits, byggnadstillståndslagen enligt utskottets mening efter den 30 juni 1959 icke erfordras vare sig i investeringsbegränsande eller säsongutjämnande syfte, och utskottet jämväl finner det oriktigt, att lagen nyttjas för en tvångsmässig reglering av näringslivets lokalisering, följer att utskottet icke kan tillstyrka, att lagens giltighet utsträcker.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen med bifall till motionerna I: 425 och II: 507
samt I: 410 och II: 500 måtte avslå förevarande proposition.