

Nr 2

Utlåtande i anledning av motioner om upphävande av lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete.

Tredje lagutskottet har behandlat två i riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 306 i första kammaren¹ av herrar *Spetz* och *Jacobson* samt nr 261 i andra kammaren av herr *Ståhl m. fl.*

I motionerna som är likalydande hemställes, »att riksdagen måtte besluta att lagen den 30 juni 1943 om tillståndstvång för byggnadsarbete måtte upphävas med giltighet fr. o. m. den 1 oktober 1960».

Lagstiftningen 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 30 april 1959, nr 132 — till och med den 30 juni 1961.

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. Dessa har därefter flera gånger ändrats. Från och med den 1 januari 1959 gäller tills vidare enligt ett av Kungl. Maj:t den 19 december 1958 meddelat beslut (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 byggnadsarbetets bedrivande skall, där ej Kungl. Maj:t annorlunda förord-

¹ Motionen i sin helhet tryckt bland andra kammarens motioner.

nar, 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.

Frågans behandling vid 1959 års riksdag

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Nilsson (i proposition nr 83/1959)

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 vinterbyggnad uppnås.

Allteftersom tillgången på arbetskraft och förnödenheter inom byggnadsmarknaden ökats och — på senare år — konjunkturen inom näringslivet avmattats, har regleringen kunnat uppmjukas. — — — I anslutning till — — — lättnaderna i byggnadsregleringen har en omprövning skett av formerna för handläggningen inom socialdepartementet av olika frågor rörande byggnadsverksamheten. Den s. k. byggnadsberedningen, som inom departementet haft till uppgift att handlägga frågor sammanhängande med byggnadsregleringen, har i samband därmed avskaffats och ersatts med en grupp av rådgivare, kallad byggrådet, som skall stå till socialministerns förfogande i byggnadsfrågor. Rådets uppgift blir att medverka till jämn sysselsättning för byggnadsarbetarna och samordning av handläggningen av byggnadsärenden. Avsikten är icke att inom rådet behandla frågor, som berör ett enskilt byggnadsobjekt, såvida inte ärendet kan anses ha mera allmän eller principiell betydelse. Även om byggnadsverksamhetens kreditfrågor kan förutses bli en väsentlig angelägenhet för rådet kommer sålunda inte kreditfrågan för ett enskilt bygge att behandlas. Planeringsfrågorna på det kommunala planet har erfarenhetsmässigt visat sig ha stor betydelse för jämn produktion inom byggnadsverksamheten. Dessa frågor torde därför komma att ägnas stor uppmärksamhet inom rådet. Även den

regionala planeringen och lokaliseringsfrågorna torde komma att dryftas. Bostadslånen skall endast diskuteras ur arbetsmarknads- och branschsynpunkt såsom exempelvis beträffande tidpunkten för lånebesked.

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 möjlig- het att befrämja en säsongutjämning inom byggnadsverksamheten.

Delade meningar råder om huruvida denna reglering genom igångsätt- ningstillstånd alltjämt är erforderlig. Enda sättet att få en realistisk upp- fattning om möjligheten att utan att äventyra säsongutjämningen slopa igångsättningsstillstånden synes vara att försöksvis pröva en annan ordning på vissa orter. Efter överläggningar mellan företrädare för arbetsgivare och arbetstagare inom byggnads- och anläggningsbranschen samt arbetsmark- nadsstyrelsen har överenskommelse den 3 februari 1959 träffats om att på orter, där föreskrifterna om igångsättningsstillstånd 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 igångsättningsstillstånd alltjämt hade tillämpats på ifrågavarande orter.

Sedan denna överenskommelse slutits, har Kungl. Maj:t genom beslut den 6 februari 1959 förordnat, att i envar av städerna Uppsala, Linköping, Häl- singborg och Hudiksvall samt i Skellefteåorten, bestående av Skellefteå stad och Skellefteå landskommun, byggnadsarbete må från och med den 1 april 1959 tills vidare bedrivas utan iakttagande av de villkor om arbetets igång- sättande m. m., som angivits i Kungl. Maj:ts beslut den 19 december 1958. Såsom förutsättning härför skall dock gälla att i orten tillsatts en samarbets- nämnd med den sammansättning och de uppgifter som angivits i nyssbe- rörda överenskommelse. — — — Det kan måhända visa sig påkallat att utsträcka försöksverksamheten till även andra än nyss angivna orter eller till större områden. Tillräckliga erfarenheter för att bedöma om det är möj- ligt att på denna väg nå en tillfredsställande säsongutjämning torde knap- past kunna vinnas förrän den nya ordningen tillämpats under en period som sträcker sig över två vintrar. Jag tillmäter säsongutjämningen på byggnads- arbetsmarknaden sådan vikt, att jag knappast finner det tänkbart att utan dylika erfarenheter avstå från de möjligheter att påverka säsongvariatio- nerna, som igångsättningsstillstånden ger. Det är även angeläget att samla erfarenheter om hur lokaliseringsverksamheten kommer att påverkas av att byggnadstillståndsgivningen icke utnyttjas för ifrågavarande verksam- het. 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.

Tredje lagutskottets majoritet (i utlåtande nr 17/1959)

Det vore i och för sig önskvärt om lagstiftningen om tillståndstvång 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 (av herr Lindblom m. fl.) och II: 507 (av herr Gustafsson i Skellefteå m. fl.) 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 arbetsmarknaden 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 samarbetsnämnder, 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.

Sex reservanter i utskottet

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. Vi vill i detta sammanhang erinra om utskottets 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 vi 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 möjliga 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 vår mening icke längre nödvändigt att tillståndstvånget 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 vi icke godtaga. Då här till kommer att, såsom ovan framhållits, byggnadstillståndslagen enligt vår mening efter den 30 juni 1959 icke erfordras vare sig i investeringsbegränsande eller säsongutjämnande syfte, och vi jämväl finner det oriktigt, att lagen nyttjas för en tvångsmässig reglering av näringslivets lokalisering, följer att vi icke kan tillstyrka, att lagens giltighet utsträcker.

På grund av vad sålunda anförts får vi hemställa, att riksdagen med bifall till motionerna måtte avslå propositionen.

Riksdagen biföll vad utskottsmajoriteten hemställt (skr. 176; för debatten i kamrarna hänvisas till I nr 13 s. 46 ff och II nr 13 s. 123 ff).

Utskottet

Som skäl för byggnadsregleringens upphävande har motionärerna anført att vad som från departementschefens sida senast åberopats för lagens förlängning, och då främst möjligheten till säsongutjämning inom byggnadsverksamheten, icke utgör något bärande motiv att behålla lagen. Den i och för sig önskvärda säsongutjämningen kan lika bra eller bättre åstadkommas på andra vägar. Ett annat motiv att behålla byggnadsregleringen har varit önskemålet att använda regleringen som en konjunktur-stabiliserande faktor. Som sådan tjänar emellertid numera i första hand den sedan några år återinförda politiken med en rörligare ränta, varför byggnadsregleringen enligt motionärerna icke heller från denna synpunkt har något existensberättigande. Byggnadsregleringen har vidare kommit att användas i lokaliseringpolitiskt syfte. En lokalisering av byggnadsverksamheten genom tvång inrymmer emellertid så stora risker för misstag, att det angivna syftet icke kan godtagas som skäl att behålla regleringen. En i och för sig önskvärd rörlighet på bostadsbyggandets arbetsmarknad förhindras av byggnadsregleringen. Motionärerna påpekar slutligen att regleringen kostar pengar, som skulle kunna sparas om regleringen avskaffades. Hur stor besparingen kan bli är svårt att ange exakt. År 1958 beräknades emellertid administrationskostnaden till 900 000 kronor.

Byggnadsregleringen har numera erhållit en utformning, som gör att det med regleringen avsedda syftet tillgodoses utan att i nämnvärd utsträckning besvära den allmänhet som beröres därav. De skäl som förra året av departementschefen och utskottet åberopades för att förlänga lagen till den 30 juni 1961 äger enligt utskottets mening alltjämt giltighet. De omständig-

heter motionärerna åberopar till förmån för en motsatt ståndpunkt har alla tidigare beaktats och är därför ej ägnade att rubba grunden för 1959 års beslut. Fortfarande är läget sådant att det är dyrare att bygga under vintern än under andra årstider. Samtidigt råder under vissa delar av året brist på utbildad arbetskraft i en del fack. På grund av det intensiva byggande i såväl kommunal som kooperativ och privat regi som pågår i flera orter uppstår speciella problem. Bland annat uppkommer en tendens att förlägga det mesta byggandet till en begränsad del av sommarsäsongen. Härigenom fördyras byggnaderna. Genom systemet med igångsättningstillstånd kan byggnadsverksamheten spridas på ett lämpligare sätt till både tid och plats, vilket medför dels en jämnare sysselsättning, dels att onödiga fördyringar undvikas.

Utskottet har undersökt hur mycket pengar som skulle kunna sparas åt staten om regleringen avvecklades. Inhämtade uppgifter ger vid handen att administrationskostnaden för regleringen i dess nuvarande omfattning kan beräknas utgöra ej fullt 200 000 kronor om året, vilket belopp alltså utgör vad som kan sparas genom en avveckling. Möjligheten till en sådan förhållandevis obetydlig besparing kan ej gärna utgöra något skäl att avveckla en reglering som ur andra synpunkter anses böra bestå.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att motionerna I: 306 och II: 261 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 24 februari 1960

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar Oswald, Lindahl, Grym, Georg Carlsson, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Alexanderson* och Knut Johansson;

från a n d r a kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp*, Munktell*, Bengtsson i Halmstad, Nyberg, Jansson i Benestad, Svenning och Bengtsson i Göteborg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Ospvald, Ohlsson, Ebbe, Alexanderson, Munktell, Nyberg* och *Bengtsson* i Göteborg, vilka
dels anfört följande.

»När riksdagen föregående år beslöt utsträcka giltigheten av lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete till och med den 30 juni 1961, skedde detta med direkt hänvisning till att lagen numera uteslutande erfordrades för att åstadkomma en säsongutjämning på byggnadsmarknaden. Majoriteten av tredje lagutskottet, till vilken riksdagens båda kamrar anslöt sig, framhöll dessutom, att det i och för sig vore önskvärt om tillståndstvång för byggnadsarbete helt kunde avskaffas. Riksdagens beslut kan närmast tolkas så, att riksdagen numera inte anser att regleringen, såsom tidigare skett, bör utnyttjas i investeringsbegränsande eller i lokaliseringpolitiskt syfte.

Vi anser det fullt naturligt att både statsmakterna och byggnadsmarknadens parter på skilda sätt verkar för en säsongutjämning inom byggnadsverksamheten och att man söker uppnå största möjliga byggande vintertid. Vi vill emellertid erinra om att byggnadsregleringen försöksvis i fem orter i landet helt slopats och att på dessa orter samarbetsnämnder, sammansatta av företrädare för arbetsmarknadens parter, tillsatts med uppgift att verka för att byggnadsverksamheten ordnas på sådant sätt, att säsongutjämningen icke blir sämre än om systemet med igångsättningstillstånd alltfjänt hade tillämpats på ifrågavarande orter. Denna försöksverksamhet har visserligen ännu pågått endast under en tämligen kort tid, men erfarenheterna har enligt uppgift varit gynnsamma. Någon minskning av vinterbyggandet har, i jämförelse med vad som förekom under den tid, då igångsättningstillstånd fordrades, såvitt vi erfarit, ej inträffat.

Enligt vår mening bör man därför till arbetsmarknadens parter helt kunna överlåta frågan om hur säsongvariationernas problem inom byggnadsverksamheten skall kunna lösas. Härvid bör över hela landet tillämpas den nu försöksvis använda metoden med särskilda samarbetsnämnder. Vi förutsätter också, att stat och kommun vid sitt byggande tar särskild hänsyn till önskemålen om en jämn sysselsättning för byggnadsarbetarna.

Under förutsättning att arbetsmarknadens parter beaktar vad vi ovan anfört, torde skäl saknas för att bibehålla byggnadsregleringen. Vi ansluter oss därför till det i motionerna 1: 306 och 2: 261 framförda yrkandet om att lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete skall upphöra att gälla fr. o. m. den 1 oktober 1960».

dels ock ansett att utskottets hemställan bort ha följande lydelse.

»På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att riksdagen med bifall till motionerna I: 306 och II: 261
måtte för sin del antaga följande

Förslag

till

lag om ändrad lydelse av lagen den 30 april 1959 angående fortsatt giltighet av lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete (nr 132).

Häriigenom 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 september 1960.»