



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1957: 47

Kommunikationsdepartementet



SOU
1957:47
A

OFFENTLIGA BYGGNADER

**ORGANISATION OCH
EKONOMI**

STATENS BYGGNADSBESPARINGSUTREDNING

BETÄNKANDE 2

Stockholm 1957

Statens offentliga utredningar 1957

Kronologisk förteckning

1. Nordiskt samarbete inom näringsforskningen. Statsrådets tryckeri, Helsingfors. 28 s. **H.**
2. JO och kommunerna. Kihlström. 80 s. **Ju.**
3. Fullföljdsbegränsning i skattemål. Idun. 146 s. **Fl.**
4. Oljelagring. Kihlström. 117 s. **H.**
5. Krigsskada å egendom. Idun. 188 s. **H.**
6. Statens institut för folkhälsan arbetsuppgifter och organisation. Victor Pettersson. 191 s. **I.**
7. Förbättrad pensionering. Idun. 260 s. **S.**
8. Jordbruks förstärkande med skog. Kihlström. 416 s. **Jo.**
9. Orlogsvarvens organisation m. m. Victor Pettersson. 320 s. **Fö.**
10. Balanserad expansion. Bilagor. Marcus. 197 s. **Fl.**
11. Fordringspreskription m. m. Idun. 198 s. **Ju.**
12. Stommateriell från jord- och stenindustrin. Idun. 234 s. **S.**
13. Den statliga indirekta beskattningen. Kihlström. 423 s. **Fl.**
14. Beroende uppdragstagare. Beckman. 139 s. **S.**
15. Församlingslag. Idun. 413 s. **E.**
16. Remissyttranden över allmänna pensionsberedningens betänkande om förbättrad pensionering. Idun. 424 s. **S.**
17. Markvård och erosionsskydd. Idun. 82 s. **Jo.**
18. Trafiksäkerhet. 2. Idun. 493 s. **K.**
19. Biskopsval. Gummeson. 129 s. **E.**
20. Utredning med förslag till ny veterinärtaxa m. m. Statens Reproduktionsanstalt. 80 s. **Jo.**
21. Förenklad byggnadslagstiftning. Kihlström. 292 s. **K.**
22. Remissyttranden. — Balanserad expansion. Marcus. 331 s. **Fl.**
23. Kansliister i administrativ tjänst. Kihlström. 128 s. **C.**
24. Den akademiska undervisningen. Forskarrekryteringen. Haggström. 223 s. **E.**
25. Statliga betongbestämmelser. Del 2 a. Idun. 23 s. **K.**
26. Statliga företagsformer. 4. Statens vattenfallsverk. Idun. 159 s. **Fl.**
27. Ärkebiskopsval. Biskopsvalkommitténs betänkande. Del 2. Gummeson. 47 s. **E.**
28. Lärarutbildningen på det husliga området. Idun. 304 s. **E.**
29. Mönstring och registrering av sjöfolk. Idun. 310 s. **H.**
30. Ströängar. Kihlström. 156 s. **Jo.**
31. Bostäder för äldre och invalider. Idun. 117 s. **S.**
32. Statens skogsskolor. Idun. 111 s. **Jo.**
33. Allmän familjerådgivning. Kihlström. 220 s. **S.**
34. Stads- och häradsfängelser. Idun. 32 s. **Ju.**
35. Utbildning av lärare i manlig slöjd. Kihlström. 180 s. **E.**
36. Trafikförsäkring. Kihlström. 185 s. **Ju.**
37. Nordiskt ekonomiskt samarbete. Allmän del. Beckman. 137 s. **H.**
38. Offentlig förevisning av djur. Kihlström. 176 s. **Ju.**
39. Sjömansskatt. Idun. 152 s. **Fl.**
40. Psykisk barn- och ungdomsvård. Idun. 197 s. **I.**
41. Idrotten och samhället. Idun. 259 s. **H.**
42. Löne- och skattegrupperingarna. Idun. 96 s. **C.**
43. Indragning av oförtjänt jordvärdestegring. Idun. 611 s. **Ju.**
44. Förenklad bostadslångivning. Idun. 167 s. **S.**
45. Församlingslag för Stockholm. Idun. 101 s. **E.**
46. Seminarieorganisationen II. Idun. 366 s. **E.**
47. Offentliga byggnader. 2. Organisation och ekonomisk. Idun. 172 s. **K.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1957:47

Kommunikationsdepartementet



OFFENTLIGA BYGGNADER

ORGANISATION OCH EKONOMI

Statens byggnadsbesparingsutrednings

beträktande 2

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1957

STATEN OF THE UNITED STATES OF AMERICA
DEPARTMENT OF THE INTERIOR



GENERAL LAND OFFICE
ORGANIZATION OF THE
ECONOMY

Report of the
Commissioner of the General Land Office

WASHINGTON: GOVERNMENT PRINTING OFFICE
1900

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Kommunikationsdepartementet

I den utredning, byggnadsbesparingsutredningen, som enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 januari 1954 av dåvarande statsrådet och chefen för Kungl. kommunikationsdepartementet samma dag uppdrogs åt mig, har jag den 30 oktober 1956 överlämnat ett första delbetänkande »Översikt och byggnadsbehov» (SOU 1956: 39), vari jag bland annat redovisade den i direktiven angivna samlade bedömningen av aktuella byggnadsbehov. Vid överlämnande av betänkandet angav jag min avsikt att bedriva utredningsarbetet i fyra etapper i anslutning till de olika problemkomplex, som enligt direktiven ingår i utredningsuppdraget. Jag avsåg sålunda, att efter varandra behandla dels de tekniska frågorna, dels sådana av ekonomisk och organisatorisk natur samt slutligen genomföra en omprövning av standardkraven för olika slag av byggnader.

Arbetet med de tekniska problemen pågår och delresultaten därav publiceras enligt Kungl. Maj:ts medgivande den 12 oktober 1956 löpande i en separat broschyrserie. Då ett flertal ytterligare delundersökningar pågår eller planeras och det på dessa undersökningar grundade betänkandet ej kan utarbetas, förrän undersökningarna slutförts, har jag under mellantiden upptagit de ekonomiska och organisatoriska frågorna till behandling. Resultatet av denna utredningsetapp jämte därav föranledda förslag får jag härmed vördsamt överlämna i form av ett andra delbetänkande, »Organisation och ekonomi».

De frågor, som däri behandlas, omspänner ett mycket vitt område och berör ett stort antal myndigheter och institutioner. Behandlingen har också givit anledning till att i många fall ifrågasätta eller föreslå organisatoriska förändringar, delvis av principiell och genomgripande art. Dessa förslag får i stor utsträckning även konsekvenser på andra områden; organisatoriska, ekonomiska och legislativa. Jag har emellertid i de flesta sådana fall ansett mig böra på detta utredningsstadium inskränka mina förslag till principer och riktlinjer och ansett det riktigast att ställning toges till förslagen i detta skick, innan ett omfattande arbete nedlägges på detalj-

organisation, kostnadsberäkningar och författningsförslag. I flera fall torde också det fortsatta utredningsarbetet lämpligast bära ankomma på berörda myndigheter eller, på grund av frågornas större räckvidd, på för ändamålet tillsatta särskilda utredningsorgan med vidgad kompetens. Där uppgörande av definitiva förslag efter de av mig i betänkandet angivna riktlinjerna ligger inom ramen för min utredning, torde detta arbete få bli avhängigt av anvisningar därutinnan från Herr Statsrådet.

I arbetet inom den nu redovisade utredningsetappen har såsom experter medverkat förste byråsekreteraren R. Johanson, byrådirektören S. Lang och överingenjören T. Lindh. Sekreterare har varit fru A. M. Rietz. Överläggningar och samråd har ägt rum med ett stort antal myndigheter, organisationer och enskilda fackmän. Med byggnadsstyrelsens chef och med olika tjänstemän inom styrelsen har samarbetet haft mera kontinuerlig karaktär.

I fråga om kapitel 22 har samråd ägt rum med socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, centrala sjukvårdsberedningen, byggnadsstyrelsen, universitetskanslern och skolöverstyrelsen, varjämte vissa däri ingående frågor upptagits med konjunkturinstitutet samt med förutvarande ordföranden i långtidsutredningen, professorn I. Svernlund.

Framställningen i vissa avsnitt av kapitel 23 har föranlett överläggningar med svenska arkitekters riksförbund och svenska byggnadsentreprenörföreningen. Behandlingen av utbildningsfrågorna i samma kapitel har skett i samråd med chefen för byggnadsstyrelsen samt med professorerna N. Ahrbom, S. I. Lind och H. Zimdal. I de frågor, som gällt materialprovningens organisation, har överläggning skett med överdirektören O. Forsman i statens provningsanstalt samt avdelningschefen där, arkitekt M. Bergström, ävensom med chefen för statens maskinprovningar, direktören H. A:sen Moberg.

Vid behandlingen av i kapitel 24 upptagna frågor har samarbete ägt rum med riksräkenskapsverket samt med byggnadsstyrelsen. I fråga om det sistnämnda ämbetsverket gäller detta utöver flertalet i betänkandet upptagna frågor särskilt kapitlen 24 och 25.

Under utredningsarbetets gång har av mig efter remiss avgivits underdånigt yttrande den 4 februari 1957 över betänkande rörande vissa statsbidrag på skolväsendets område, yttrande den 24 april 1957 över betänkande om förenklad statsbidragsgivning till primärkommuner samt underdånigt yttrande den 1 november 1957 över betänkande rörande maskin- och byggnadsverksamheten vid sinnessjukhusen.

Stockholm den 13 december 1957.

Stig Ödeen

| *Ann Mari Rietz*

Innehåll*

Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Kommunikationsdepartementet.....	3
21. INLEDNING.....	7
22. PLANERING.....	12
:1. Principer.....	12
:2. Investeringsram.....	16
:3. Delplanering.....	21
:4. Planeringsförutsättningar.....	26
:5. Planeringskostnader.....	29
:6. Totalplanering.....	31
:7. Tillämpning.....	33
:8. Revision.....	36
:9. Sammanfattning.....	38
23. FRÅN PROGRAM TILL BYGGNAD.....	40
:1. Programmet och funktionskraven.....	40
:2. Projekteringen.....	44
:3. Projektörerna.....	47
:4. Byggandet.....	53
:5. Materialprovning.....	58
:6. Materialstandardisering.....	62
:7. Forskningen.....	66
:8. Förvaltningen.....	71
:9. Kostnaderna.....	75
24. STATLIG FINANSIERING.....	80
:1. Nuvarande förhållanden.....	80
:2. Kravet på affärsmässighet.....	90
:3. Kapitalkostnaderna.....	94
:4. Driftkostnaderna.....	98
:5. Intäkterna.....	100
:6. Fonden.....	101
:7. Budgetfrågor.....	103
:8. Sammanfattning.....	104

* Kapitelnumreringen är genomgående för samtliga betänkanden och första siffran i kapitelnumret hänför sig till betänkandets nummer.

25. STATLIGT BYGGNADSORGAN.....	106
:1. Ett affärsverk.....	106
:2. Fastighetsförvaltning och lokalförsörjning.....	108
:3. Projektering och utvecklingsarbete.....	110
:4. Byggande och underhållsverksamhet.....	112
:5. Lokalorganisation.....	115
:6. Administrativa och ekonomiska uppgifter.....	117
:7. Personalorganisation.....	117
:8. Byggnadsstyrelsen och affärsverket.....	123
:9. Sammanfattning.....	126
26. DET STATSSTÖDDA BYGGANDET.....	128
:1. Nuvarande bidragsprinciper.....	128
:2. Besparingsfrämjande statsbidrag.....	132
:3. Värdebeständiga bidrag.....	136
:4. Bidragsenheten.....	138
:5. Statsbidragsunderlaget.....	147
:6. Bidragssystemets genomförande.....	150
:7. Centralorgan.....	152
:8. Decentralisering.....	161
:9. Sammanfattning.....	163
27. FÖRSLAGEN.....	166
Notförteckning.....	170

21. Inledning

I ett föregående betänkande¹ har jag verkställt den del av utredningsuppdraget, som enligt direktiven² skulle avse »ett försök till en samlad bedömning av alla de byggnadsbehov för statliga eller statsunderstödda ändamål, som från olika håll anmälts». Jag har nu att genomföra den andra huvuddelen av utredningsuppdraget, vilken — såsom jag vid överlämnandet av det föregående betänkandet anförde — omfattar »dels förslag till kostnadsminskande åtgärder av teknisk natur, dels förslag till sådana åtgärder av ekonomisk och organisatorisk natur samt dels slutligen en omprövning av de gängse standardkraven för olika slag av byggnader». I det följande kommer jag att behandla de ekonomiska och organisatoriska frågorna.

Innan jag närmare går in härpå, torde det emellertid vara nödvändigt att, trots att så redan skett i direktiven för utredningen, precisera det problem, till vars lösning den föreliggande utredningen skulle söka bidra. Detta har synts mig så mycket mera angeläget som debatten kring det första betänkandet och icke minst vissa av de remissyttranden, som avgivits däröver, tyder på, att en del av i det offentliga byggandet engagerade institutioner och enskilda icke gjort fullt klart för sig vad frågan här egentligen gäller. Det heter redan i direktiven, »att en samlad bedömning av, å ena sidan, alla de offentliga byggnadsbehov, som från olika håll anmälts, och, å andra sidan,

våra för deras tillgodoseende disponibla resurser kan ge anledning till en allvarlig omprövning av många krav på byggnadernas standard och utrustning, som vi vant oss vid att betrakta som nödvändiga». Och vidare att utredningens uppgift skall vara att söka »nedbringa byggnadskostnaderna och därmed öka våra möjligheter att i önskvärd utsträckning tillgodose föreliggande byggnadsbehov».

Bedömningen av de aktuella byggnadsbehoven för nu ifrågavarande ändamål slutade på en siffra av i runt tal 13 000 Mkr i dåvarande penningvärde. I huvudsak gällde detta behov, som redan borde varit tillfredsställda för att verksamheten på skilda samhällsområden skulle kunna bedrivas i enlighet med gällande fordringar, av statsmakterna godtagna riktlinjer samt tidsenliga krav på rationalitet och effektivitet. Till en del ingick visserligen behov, som väntades uppkomma under de närmaste tio åren, men dessa ansågs vara endels en följd av fattade principbeslut, endels en nödvändighet på grund av den förutsebara sociala, kulturella och tekniska utvecklingen.

I flera av remissyttrandena över betänkandet har framhållits, att den angivna siffran måste betecknas som en utpräglad minimisiffra. Detta understryks bland annat av byggnadsstyrelsen och Stockholms stadskollegium men även väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen påpekar ytterligare byggnadsbehov. Socialsty-

relsen framhåller att, om den för sjukvården angivna siffran ej inrymmer byggnader för visst ålderdomsklientel, en betydande ökning av styrelsens behov uppkommer.

Till detta kommer att varje behovsbedömning för en längre tidsperiod endast kan omfatta förefintliga behov och förutsebara tillkommande sådana. De ytterligare byggnadsbehov, som kan föränledas av en utveckling av den samhällseliga verksamheten till helt nya områden eller av större förändringar i samhällsstruktur, befolkningsförhållanden, levnadsvanor o. dyl., kan självklart ej i förväg beräknas. En behovsbedömning som den nu genomförda måste således alltid lida av en betydande osäkerhet och det torde väl knappast möta allvarigare gensaga, om man presumerar en fortgående stegring av behoven i liknande progression som kännetecknat de gångna decenniernas utveckling.

Hela min utredning är begränsad till en sektor av den totala investeringsverksamheten. Det torde väl kunna sägas — och bland annat framgår detta av den nyligen genomförda långtidsutredningen — att motsvarande disproportion mellan behov och resurser som på det offentliga byggandets område föreligger jämväl inom övriga sektorer av investeringsverksamheten. Man behöver endast peka på bostadsbyggandet, produktionsanläggningarna, vägväsendet och energiförsörjningen för att detta skall stå fullt klart. Att därför tänka sig att någon avsevärt större andel av våra samlade investeringsresurser skall kunna, åtminstone inom överskådlig tid, komma det offentliga byggandet till del, torde få betecknas som alltför sangviniskt för att kunna inrymmas i förutsättningarna för en realitetsbetonad framtidsbedömning.

Om man sålunda utgår från att den i

det första betänkandet angivna siffran 13 000 Mkr säkerligen väsentligt kommer att överskridas och att den nuvarande ramen för investeringar i offentliga byggnader knappast kan förväntas nämnvärt öka, skulle det således för att helt kunna tillfredsställa de faktiska behoven vara nödvändigt att nedbringa kostnaden för offentliga byggnader till i genomsnitt inemot hälften. Kostnaden för en elevplats i skolor, vårdplats i sjukhus och ålderdomshem, arbetsplats i administrationsbyggnader osv. skulle endast få kosta hälften av vad de nu betingar, om behoven skulle kunna tillfredsställas inom rimlig tid. Däri ligger det stora problemet. Skall vi fortsätta att bygga dyrbara skolor för hälften av våra barn, dyrbara sjukhus och andra vårdanstalter för hälften av våra sjuka och åldringar, dyrbara ämbetshus och posthus för halva behovet eller skall vi försöka att bygga rationella och acceptabla skolor för alla barn, vårdanstalter för alla sjuka och åldringar osv.

Det är även i ett annat hänseende som missuppfattningar synes ha gjort sig gällande i den debatt, som uppkommit kring utredningens första betänkande. Det gäller då närmast den i ständigt stegrad takt ökade kostnaden hos det offentliga byggandet. Det kostar således — även bortsett från byggnadskostnadsstegring och penningvärdeförsämring — för varje år mera att anskaffa en skolplats för ett barn eller en vårdplats för en sjuk. Att så icke skulle vara fallet har också knappast ifrågasatts vare sig i remissyttrandena eller i den allmänna debatten och ej heller att stegringen varit större än för andra investeringsobjekt eller andra nyttigheter. En annan sak är däremot, att från flera håll kritik riktats mot de siffror jag kommit till vid den begränsade stickprovsundersökning, som jag

låt it utföra. Sett mot bakgrunden av de nyss angivna siffrorna för behov och resurser är det för den vidare diskussionen relativt likgiltigt, om det ena eller andra slaget av offentliga byggnader har under en viss tidsperiod ökat till det dubbla, tredubbla eller fyrdubbla.

Det har i betänkandet klart utsagts, att denna kostnadsstegring endast till en ringa del är förorsakad av en stegring i byggnadskostnaderna som sådana. Resten beror på en standardhöjning. Även här synes en missuppfattning ha gjort sig gällande, i det att från flera håll standardhöjningen antagits avse den byggnadstekniska standarden. Så är emellertid icke fallet. Den huvudsakliga delen av standardhöjningen beror av ökade funktionskrav — större lokalutrymme, ökad lokaluppdelning, behov av speciella lokaler och lokalutrustning, nya krav på lokalförläggning och byggnadsuppdelning osv. Det är således huvudsakligen av orsaker, som ligger utanför de projekterande och byggande fackmännens möjligheter att påverka, som det offentliga byggandet fördyrats. I icke ringa utsträckning har de nya och ökade kraven formulerats av statsmakterna, men i stor utsträckning har dessa krav påbyggt genom utveckling inom de fack som handhar den verksamhet det offentliga byggandet skall tjäna. Men allt detta ändrar ju icke något i det faktum, att en ständigt stegrad standardhöjning fortsätter att fördyra det offentliga byggandet och gör det i allt mindre grad möjligt att inom tillgänglig ram tillfredsställa behoven. Den omständigheten, att en väsentlig del av orsakerna till fördyringen är att finna på annat håll än hos de med det offentliga byggandet sysselsatta byggnadsfackmännen, gör det ej heller mindre angeläget för dessa att i byggandet söka tillfredsställa de utifrån

uppställda kraven till så låg kostnad som möjligt. Å andra sidan måste naturligtvis ett motsvarande ekonomiskt tvång åläggas dem som formulerar kraven, det må vara fackmyndigheter eller statsmakterna själva.

Problemställningen kan också formuleras så här. Skall strävan i frågan om det offentliga byggandet inriktas på att söka tillfredsställa hela behovet, således på att upprätthålla eller kanske återupprätta en tillräcklig *kvantitativ* standard, inom det offentliga byggandet eller skall det anses vara ett rimligt mål för samhällsorganen liksom för de enskilda fackmännen att nöja sig med att tillfredsställa en mindre del av behovet med byggnader av högsta möjliga *kvantitativ* standard.

Väljer man den förra linjen, vilken är den som legat till grund för utredningen och som även torde kunna utläsas ur direktiven, blir det tydligen nödvändigt att undersöka möjligheterna till förbilligande och rationalisering på varje område och i varje förhållande, som berör det offentliga byggandet. Åtgärder blir således nödvändiga i fråga om byggnadernas utformning, utförande och utrustning lika väl som i fråga om byggandets och förvaltningens administration och ekonomi. Men man kommer icke heller förbi den stora frågan om en rimlig avvägning mellan, å ena sidan, de standardkrav, som av statsmakterna, fackmyndigheter och andra ställs på byggnaderna, och, å andra sidan, de ekonomiska hänsynen, som föranleds av de begränsade resurserna.

Direktiven konstaterar, att »den statliga husbyggnadsverksamheten kännetecknas av en stark uppsplittring i fråga om ändamål och användningsområden» och vidare att »splittringen på ändamål och användningsområden motsvaras av en lika stark uppsplittring på huvudmän och intressenter». Detta torde ock-

så med all önskvärd tydlighet framgå av den redogörelse för projektering, byggande, administration, tillsyn och finansiering, som lämnats i det första betänkandet. I mycket hög grad torde denna splittring och avsaknad av enhetlighet vara en bidragande orsak till att det offentliga byggandet i så stor utsträckning kännetecknas av brist på rationalitet och ekonomiska hänsyn.

Den rådande splittringen, framförallt uppdelningen av likartade arbetsuppgifter på olika institutioner och fackmän, ger ofta inställningen till förändringar i rådande organisation och ansvarsförhållanden en viss ambivalens. Detta gäller exempelvis frågan huruvida den, som svarar för en viss verksamhet, även skall handha det för verksamheten nödvändiga byggandet eller om dessa ärenden för olika verksamhetsgrenar skall sammanföras till en i sådana frågor sakkunnig myndighet. Problemet är emellertid icke något för det offentliga byggandet speciellt. Varje större industriföretag har säkerligen mött samma inställning från de enskilda driftavdelningarnas sida i förhållande till gemensamma planerings- och serviceorgan.

Även vid behandling av frågor, som gäller organisation och arbetsformer för byggnadernas projektering, dyker liknande problem upp. Att de nu rådande formerna på detta område har en mycket stark historisk förankring bidrar ej heller till att underlätta en förutsättningslös diskussion. Till och med i vissa remissyttranden framträder detta. De nu antydda svårigheterna får emellertid naturligtvis icke hindra, att frågan om förändringar i nuvarande organisatoriska eller andra förhållanden tages upp till debatt, om så är påkallat med hänsyn till det syfte utredningen har. Debatten måste i detta liksom i andra hänseenden föras i klar insikt om, att det här gäller ett problem, som icke till-

fredsställande kan lösas utan att varje tänkbar möjlighet penetreras till att på området åstadkomma ökad rationalitet.

Det är emellertid också svårigheter av ett helt annat slag, som uppställer sig, när man skall gå in på frågan om rationalisering av det offentliga byggandets organisation. Det är nämligen så, att på många områden och i många hänseenden är den bristande rationaliteten icke någonting för just det offentliga byggandet speciellt. Frågor som rör organisation, arbetsmetoder och personella resurser inom projektering, byggande och forskning, kan icke behandlas isolerat enbart för den sektor av hela husbyggandet, som representeras av de offentliga byggnaderna. Eventuella förändringar och reformer måste i allmänhet för att icke bli meningslösa hänföra sig till hela husbyggnadsverksamheten, stundom än vidare. Varken ur formella eller reella synpunkter kan det ifrågakomma, att inom byggnadsbesparingsutredningens ram till behandling upptaga dessa problem i hela deras vidd eller att ställa konkreta förslag. Å andra sidan kan frågorna, med den vikt de har för det offentliga byggandets rationalisering, icke här förbigås. Det har därvid för mig icke återstått annat än att söka ange problemställningen inom varje sådant område och skissera linjerna för en önskvärd utveckling eller förutsätta en fortsatt behandling av frågan av förändamålet lämpade och kompetenta organ.

Till vad som nu sagts kommer ytterligare, att en väsentlig del av den verksamhet, varom frågan nu är, framförallt projekterings- och byggnadsverksamheten, icke tillhör den offentliga förvaltningen utan utövas av privata företag. Det enda, som från det allmännas sida således i dessa fall kan göras, är att stödja och uppmuntra sådana tendenser inom den privata företagsamhe-

ten, som synes verka i för det offentliga byggandets rationalisering gynnsam riktning, samt naturligtvis i fråga om sådan verksamhet på området, som handhas av statliga organ, genomföra behövliga reformer.

Då det gäller det offentliga byggandets organisation och ekonomi är det egentligen i fyra hänseenden som reformer framförallt syns mig nödvändiga. Det gäller då först och främst att i det statliga byggandet och byggnadsförvaltningen söka införa något av det ekonomiska tvång till sparsamhet och rationalitet, som inom det enskilda näringslivet och inom viss del av offentlig affärsverksamhet förefinns genom att även kapitalkostnaderna för investeringar måste täckas av intäkter. Detta innebär, att frågan om finansieringssätt och redovisningsformer för med statsmedel uppförda byggnader måst upptagas till behandling.

Nära sammanhängande därmed är frågan om organ och former för det statliga byggandets handhavande, därvid framförallt byggnadsstyrelsens uppgifter, ställning och organisation måste bli föremål för behandling. Jag har därför ansett mig böra upptaga även frågan om det statliga byggandets administration och i detta hänseende framlägga förslag till organisatoriska reformer.

Då det gäller det icke-statliga byggande, som bedrivs med statligt ekonomiskt stöd, är det framförallt frågan om det statliga bidragets konstruktion, som kan ha betydelse ur synpunkten att kunna verka befrämjande på rationalitet och ekonomi. Visserligen har denna fråga nyligen i viss utsträckning varit föremål för statsmakternas prövning, men jag har dock ansett mig böra undersöka, om icke ytterligare reformer på detta område kan vara önskvärda för att, som

det heter i direktiven, »öka de för byggnadsföretagen närmast ansvariga huvudmännens intresse för ekonomisering och sparsamhet vid byggnadernas utformning».

För utvecklingen av det statsstödda byggandet i sålunda angiven riktning är det emellertid även nödvändigt att tillsynen av detta byggande från statens sida handhas av organ med lämplig organisation samt tillräcklig kompetens, organ som kan sörja för samordning, utveckling och rationalisering av detta byggande. Frågan om organisationen av den statliga tillsynen av det med statsbidrag bedrivna offentliga byggandet har därför särskilt upptagits.

En fråga är emellertid av dominerande betydelse för hela problemet om det offentliga byggandets rationella bedrivande och det är planeringsfrågan. I det första betänkandet har framhållits, att en väsentlig orsak till nuvarande brister i fråga om det offentliga byggandets rationalitet är avsaknaden av en plan på längre sikt för detta byggande. En långtidsram för det offentliga husbyggandet ansågs därför nödvändig, en plan som förslagsvis borde omfatta en tioårsperiod och inrymma en fördelning av resurserna på de olika sektorerna av det offentliga byggandet. Behovet av en sådan planering på längre sikt har också understrukits i flera remissyttranden. Upprättandet av en långtidsplan måste anses vara den nödvändiga förutsättningen för att alla andra eventuella reformer i fråga om det offentliga byggandet skall leda till resultat.

Innan jag går in på de övriga ovan antydda frågorna, har jag därför ansett det nödvändigt att närmare behandla frågan om planläggning på längre sikt av det offentliga byggandet.

22. Planering

1. Principer

I det förra betänkandet har jag pekat på angelägenheten av att det från statsmakternas sida tillses, att huvudmännen för det offentliga byggandet ges alla nödvändiga förutsättningar för att kunna handha byggnadsverksamheten på rationellt sätt och, framförallt, att icke statsmakternas egen behandling av byggnadsfrågor sker under sådana former att en riktig utveckling hindras. Jag framhöll, att det nuvarande sättet att uppgöra planer och projekt, som på ett alldeles för sent stadium behovsbedöms och därvid nerminskas, uppdelas i byggnadsetapper eller ersätts av provisorier, medför fördyringar och försämringar av byggandet. Denna ordning borde ersättas med en planering på längre sikt inom för varje särskild sektor av det offentliga byggandet bestämd ram. »Genom att en sådan bestämd förutsättning ges för omfattningen av byggandet för visst ändamål blir det möjligt för den för verksamheten ansvariga myndigheten eller, där verksamheten handhas av flera organ, för dessa i samarbete att planlägga byggandet med den avvägning mellan kvantitativa behov och standardkrav, som en ansvarsfull prövning ger anledning till.»

Byggnadsstyrelsen framhåller härtil³, att en långtidsplan för det offentliga husbyggandet snarast bör upprättas och av statsmakterna volymmässigt fastställas samt att medelstilldelning enligt denna plan sker på så sätt, att en ratio-

nell planering av byggandet möjliggörs. Byggnadsstyrelsen fäster i detta sammanhang även uppmärksamheten på »att de byggnadsreglerande åtgärderna anses ge anledning till ryckighet och osäkerhet såväl vid projekteringen av byggnadsföretagen som vid deras utförande med påföljd att kostnadsfördyringar ibland uppstått». I sitt yttrande över 1955 års långtidsutredning säger styrelsen vidare, att bristen på planering i många fall tvingar till dellösningar av lokalfrågorna.⁴ »Resultatet blir ofta provisorier och omdispositioner, som kräver mera planeringstid och högre kostnader än radikallösningar, vilket ökat i stället för att minska arbetet inom administrationen. Utöver mycket oekonomiska arbetsformer har följden blivit ytterligare arbetsbelastning på den redan otillräckliga tekniska personalen.»

I samma yttrande framhåller byggnadsstyrelsen⁵ att »den totala ram inom vilken hela husbyggandet för offentliga behov kan få röra sig liksom fördelningen på olika byggnadsändamål i första hand måste bestämmas». Styrelsen anser det därför angeläget att en långtidsram upprättas och fastställs för det offentliga husbyggandet och konstaterar att »avsaknaden av en klar överblick över vad som under den närmaste tiden är möjligt att förverkliga har medfört att vissa byggnadsfrågor utretts och projekterats, vilket arbete av allt att döma hunnit bli föråldrat när det är aktuellt att genomföras».

Centrala sjukvårdsberedningen säger i yttrande⁶ över mitt första betänkande, att »den åtgärd, som i första hand skulle medverka till bättre och rationellare förhållanden för det offentliga byggandet, är den långtidsram för det offentliga byggandet, som utredningsmannen anser bör snarast upprättas och av statsmakterna fastställas. En sådan ram i enlighet med utredningsmannens intentioner medger en planering på längre sikt av byggandet inom varje särskild sektor av det offentliga byggandet». »Fördelen med en långtidsram av föreslagen art är att man för en avsevärt längre period än ett år kan fastställa den byggnadsvolym, som får tagas i anspråk. Vederbörande huvudman kan i sådant fall själv bestämma sin byggnadstakt för olika objekt och lägga upp detaljplanering- en i enlighet härmed.»

Sjöfartsstyrelsen framhåller i yttrande⁷ över min utredning, att »värdet av att — — — en långtidsram för det offentliga husbyggandet upprättas och fastställs, torde vara ostridigt» samt understryker starkt vikten av »att varje verk för sig upprättar och håller å jour långtidsplaner för all byggnadsverksamhet inom respektive verksamhetsområden. Dessa planer bör av verken redovisas i samband med petita och om möjligt i sina huvuddrag fastställas av riksdagen i samband med behandlingen av statsverkspropositionen. Härigenom skulle enligt styrelsens mening planmässighet i byggnadsverksamheten vinnas och många dyrbara improvisationer kunna undvikas.»

Det kan i detta sammanhang också framhållas, att motsvarande krav på en långtidsplan i fråga om det största husbyggnadsområdet, bostadsbyggandet, framförs av bostadsstyrelsen,⁸ som i anslutning till långtidsutredningens förslag till en »rullande» framtidsbedömning säger att inom denna bör självklart in-

fogas en rörlig långtidsplan för bostadsbyggandet. »En sådan framställdes som önskvärd redan av bostadssociala utredningen, men detta önskemål har icke beaktats i efterkrigstidens investeringspolitik.»

Det torde väl också vara så, att en långtidsplanering inom varje särskild sektor av investeringsverksamheten är en nödvändig förutsättning för att genomföra ett ekonomiskt program — antingen det sker efter de linjer som framlagts i långtidsutredningens betänkande eller efter andra. Ur de synpunkter, som i nu föreliggande sammanhang är relevanta, har också långtidsutredningens förslag knappast rönt erinran under remissbehandlingen. Också direktiven för ifrågavarande utredning antyder förefintligheten av en kontinuerlig planering på olika delområden som en förutsättning för en totalplanering.⁹

Långtidsutredningen gör inledningsvis i sitt betänkande en hänvisning till planeringen inom det enskilda näringslivet och säger att »inom åtskilliga större företag uppgörs numera planer för produktion, investeringar m. m. för de närmaste 5 å 10 åren. Motivet för en sådan planering är bland annat behovet att på ett målmedvetet sätt utveckla kapitalutrustningen och produktionen. Det tar ju ofta många år att genomföra ett visst anläggningsprojekt och det finns då ett behov att i god tid koordinera olika delar av investeringarna samt att anpassa dem till företagets tekniska, kommersiella och finansiella utveckling.» Utredningen konstaterar vidare, att »motsvarande behov finns inom de offentliga organ, som svarar för samhällets politik på olika områden». Den slutsatsen dras att »det syns då vara av värde att sammanställa dessa olika utvecklingsplaner, att undersöka om de inbördes är förenliga med varandra samt att så långt möjligt klargöra i vad

mån de anspråk, som ställs på samhällslets samlade resurser, står i rimligt förhållande till deras utveckling, sådan man nu kan bedöma den».¹⁰ Då en sådan sammanställning skall utföras, visar det sig emellertid, att för det offentliga byggandets område utvecklingsplaner föreligger endast i begränsad omfattning och framförallt att samordning av planeringsverksamheten inom hela den offentliga sektorn saknas. Samma erfarenhet gjordes vid byggnadsbesparingsutredningens försök att i det första betänkandet sammanställa de aktuella behoven för det offentliga byggandet.

En långtidsplan skall således innebära ett fastläggande av den totala ram, inom vilken hela husbyggandet för offentliga ändamål kan få röra sig, liksom en fördelning av denna volym på de olika sektorerna av detta byggande. Jag framhöll i det första betänkandet¹¹ att »de bedömanden, som läggs till grund härför, dvs. avvägningen mellan investeringsbehoven för det offentliga husbyggandet och för andra ändamål liksom för de skilda huvudändamålen inom detta husbyggande är en nationalekonomisk och en kultur- och socialpolitisk angelägenhet. Det måste sålunda ankomma på statsmakterna att taga ställning till avvägningsproblemen och fastställa riktlinjerna för fördelningen av de resurser, som kan förutses stå till buds.»

Samma synpunkter framhåller byggnadsstyrelsen¹² i sitt yttrande över långtidsutredningen: »Den totala ram inom vilken hela husbyggandet för offentliga behov kan få röra sig liksom fördelningen på olika byggnadsändamål måste i första hand bestämmas. Det måste ankomma på statsmakterna att taga ställning till avvägningsproblemen och fastställa riktlinjer för fördelningen av de resurser, som kan förutses stå till buds.»

Då det sedan gäller den tidsperiod en dylik långtidsplan bör avse måste

hänsyn tagas till att såväl planerings- och projektarbete som anläggningsverksamheten på området är mycket tidskrävande. Behovet av att planeringen kan ske inom en relativt lång tidsram framgår också av en hel del yttranden över såväl mitt första betänkande som långtidsutredningen. Det försök till samlad bedömning av de föreliggande byggnadsbehoven, som i det förstnämnda genomfördes, utgick av där närmare angivna skäl¹³ från en tidsperiod av 10 år, således 1956—1965. Den omständigheten, att alla bedömanden av den framtida utvecklingen på de här berörda områdena måste bli behäftade med mycket stor osäkerhet, talar visserligen för, att den tidsperiod, som en fastställd investeringsram bör omfatta, ej bör göras för lång. Men för att bedömningen skall kunna betraktas som i huvudsak säker skulle en sådan investeringsram behöva inskränkas till så kort tid, att den för centralmyndigheters och huvudmäns planering blev utan värde. Då den samtidigt bör kunna läggas till grund för de mera omfattande ställningstaganden, som kan komma att grundas på långtidsutredningens riktlinjer, synes det riktigast, att en långtidsram för det offentliga husbyggandet, liksom långtidsutredningen, omfattar en 10-årsperiod, åtminstone i sina huvuddrag.

Av samma skäl som i långtidsutredningen¹⁴ bör en långtidsram även för det offentliga byggandet löpande förnyas med hänsyn till ändrade behovsbedömningar och förändrade ekonomiska förhållanden. Det bör alltså även här vara fråga om en »rullande» långtidsplan.

Genom en sådan långtidsplan skulle såväl för de statliga och kommunala huvudmännen som för de centrala tillsynsmyndigheterna förutsättningar skapas för en rationell planläggning av lokalskaffningen på olika områden. Den

skulle möjliggöra för dem att — i medvetande om att bestämda ekonomiska resurser under en längre tidsperiod kommer att ställas till förfogande — planlägga byggandet mera med hänsyn till totalbehoven än till för dagen med större eller mindre kraft framförda krav.

En långtidsram skulle vidare — och det är det icke minst viktiga — nödvändiggöra att starkt hushålla med de av ramen begränsade resurserna, vilket måste nödvändiggöra en omprövning av de krav som ställs på byggnaderna, såväl då de är formulerade i generella normer — de må vara funktionstekniska eller rent byggnadstekniska — som då det gäller programkraven för enskilda byggnader. Det blir alltså här frågan om vad centrala sjukvårdsberedningen¹⁵ kallar »en fortlöpande anpassning mellan de krav, som programmet ställer på byggnaden, och de krav, som önskemålet om en enkel och ändamålsenlig byggnad kan ställa på programmet». Förefintligheten av en bestämd långtidsram för det offentliga byggandet måste således för huvudmän och tillsynsmyndigheter liksom naturligtvis därmed för de i det offentliga byggandet engagerade fackmännen innebära ett mycket starkt tvång till ekonomi och rationalitet.

Men saken har även en annan sida. Förutsättningen för att en långtidsplan skall få avsedd effekt är, som av det föregående torde framgå, att den godtagits och fastställts av statsmakterna och att den jämväl för dessa kommer att utgöra bakgrunden och ramen för anslagsbeviljning och principbeslut.

Byggnadsstyrelsen framhåller¹⁶ i denna fråga »att hittills gjorda försök till långsiktig planering varit verkningslösa beror bland annat på att planen ej konsekvent följts av motsvarande medeltilldelning och därför ej heller kunnat

realiseras i den förutsatta takten. Detta torde ytterst botten i bristande samstämmighet mellan reformarbetet och för investeringar tillgängliga resurser. Vidare har avsaknaden av en klar överblick över vad som under den närmaste tiden är möjligt att förverkliga medfört att vissa byggnadsfrågor utretts och projekterats, vilket arbete av allt att döma hunnit bli föråldrat när det är aktuellt att genomföras. För framtiden synes det därför angeläget att reformer ej beslutas utan att det samtidigt träffas principbeslut om med respektive reformer sammanhängande investeringsbehov rörande byggnader och den takt, i vilken dessa behov behöver förverkligas.»

Det sagda gäller icke blott beslut om byggnadsprogram för visst samhälleligt verksamhetsområde eller för en bestämd större anläggning. Det gäller också i hög grad principbeslut om utökningar av den samhälleliga verksamheten på förefintliga områden eller till helt nya. Sådana principbeslut, i synnerhet när de är förenade med ett tidsprogram, är ju meningslösa, om icke resurser finns att i samma utsträckning och i samma takt skapa de för verksamheten nödvändiga lokalerna. Här har nog ofta mycket brustit och brister alltjämt, vilket är en bidragande orsak till avsaknaden av planmässighet och rationalitet, till improvisationerna och de schematiska nedprutningarna etc. — allt med högre kostnader och som regel sämre byggnader som resultat.

En av riksdagen åtminstone till vissa delar godtagen långtidsram för det offentliga husbyggandet måste ge riksdagen anledning att pröva varje förslag om investeringskrävande utvidgningar av den samhälleliga verksamheten mot bakgrunden av de resurser, som enligt långtidsplanen står till förfogande. Skall ett beslut fattas, som nödvändiggör en ökning av investeringarna inom en viss

sektor, blir det nödvändigt att samtidigt minska utbyggnadstakten inom någon annan sektor av det offentliga husbyggnadet eller också taga i anspråk resurser, som enligt den totala långtidsplanen avsetts för andra investeringsändamål inom samhället. Det måste alltså förutsättas, att en långtidsram för det offentliga husbyggnadet kommer att föranleda statsmakterna att i samband med varje beslut om utökning eller omläggning av den samhälleliga verksamheten anvisa erforderliga investeringsresurser inom tillgänglig ram. Därigenom framtvingas även i stort en anpassning av kraven på den samhälleliga verksamheten till de tillgängliga resurserna, vilket även det torde komma att befördra ekonomisering med dessa resurser.

:2. Investeringsram

Även om ställningstagandet såväl till den totala ram, inom vilken det offentliga husbyggnadet skall hållas under vart och ett av de år en planläggning skall omfatta, som till fördelningen av dessa resurser på de olika sektorerna av det offentliga husbyggnadet bör och måste ankomma på riksdagen, måste dock detta ställningstagande grunda sig på för varje sektor uppgjorda utbyggnadsplaner. Sådana planer torde endast kunna komma till stånd genom de för verksamheten närmast ansvariga myndigheterna. För planläggningsarbetet fordras emellertid ett program, som presumerar en årlig ram, eventuellt i flera alternativ. Ställning måste då först tagas till vilka antaganden, som i detta hänseende bör göras.

Närmast till hands låge måhända att därvid bygga på de förslag till långtidsplaner för investeringsverksamheten överhuvudtaget, som uppgjorts av långtidsutredningen.¹⁷ Den disposition av de enligt utredningens prognos till förfogande stående resurserna, som därvid

förordas,¹⁸ redovisas i delposter, som i viss utsträckning inkluderar både offentliga husbyggnader och andra investeringsobjekt. Dessutom överensstämmer uppdelningen ej med den, som vid min föregående uppskattning av byggnadsbehoven tillämpades. Av långtidsplanens rubriker omfattar emellertid »skolor m. m.» samt »sjukvård, sociala ändamål, förvaltning m. m.» uteslutande till det offentliga husbyggnadet hörande investeringar. En del offentliga byggnader ingår emellertid under andra rubriker. Bland annat är det fallet med olika slag av publika lokaler, idrottsanläggningar o. dyl. Under rubrikerna »samfärdsel» samt »kraft- och belysningsverk» ingår även en hel del hit hörande husbyggnader. Det ganska omfattande bostadsbyggnadet inom det offentliga husbyggnadets ram, tjänstebostäder, personalbostäder o. dyl., som påvisats i mitt första betänkande,¹⁹ torde, att döma av redogörelsen för de till grund för långtidsplanen liggande behovsuppgifterna från olika myndigheter, ingå i byggnaderna för respektive offentliga ändamål och ej under rubriken »bostäder». Däremot synes pensionsbostäder ha medtagits under denna rubrik.

Om man i detta sammanhang bortser från de affärsdrivande verkens driftbyggnader och vissa relativt sett mindre betydande objekt under andra rubriker och inskränker sig till rubrikerna »skolor m. m.» samt »sjukvård, sociala ändamål, förvaltning m. m.», upptar långtidsutredningens förslag till investeringsinriktning för femårsperioderna 1956—1960 och 1961—1965 en ökning av investeringarna för det offentliga husbyggnadet från 850 Mkr 1955 till i genomsnitt 960 Mkr alternativt 970 Mkr årligen fram till 1960 och därefter till i genomsnitt 1 100 Mkr årligen. De båda alternativa siffrorna för den förra fem-

årsperioden hänför sig till olika antaganden, framförallt i fråga om produktivitetens utvecklingen. För det här ifrågasvarande investeringsområdet har, med den av långtidsutredningen på vissa prioritetsförutsättningar grundade fördelningen av de tillgängliga resurserna, skillnaden emellertid ganska ringa betydelse.

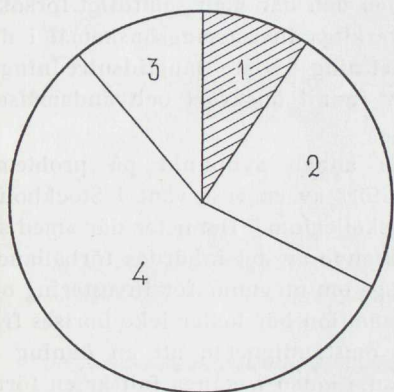


Fig. 1. Investeringarnas fördelning 1955 huvudsakligen enligt långtidsutredningen

1. Offentliga husbyggnader
2. Bostäder
3. Husbyggnader för produktion, distribution, kraftförsörjning och kommunikationsväsen
4. Andra investeringar än husbyggnader

Långtidsutredningens nu anförda siffror inkluderar såväl byggnader som sådan utrustning som ej normalt ingår i byggnadsvärdet. De av långtidsutredningen angivna beloppen under nyssnämnda rubriker måste därför uppdelas på byggnader och utrustning. Av den reviderade nationalbudgeten för 1957²⁰ framgår att investeringarna avseende förvaltning och sociala ändamål under 1955 uppgått till 476 Mkr, varav 397 Mkr avser ny- och reinvestering i byggnader samt 79 Mkr underbåll. Därtill

kommer kostnader för utrustning med 108 Mkr för anskaffning och 54 Mkr för underhåll av densamma. Långtidsutredningens sammanställning upptar endast kostnaderna för ny- och reinvestering men ej kostnaderna för underhåll. Utredningen här för nu ifrågasvarande ändamål upptagit 397 Mkr för byggnader och 108 Mkr för utrustning eller tillhoppa 505 Mkr, vilket avrundats till 500 Mkr. För skolor och kyrkor redovisar nationalbudgeten en investering av 413 Mkr, varav 299 Mkr avser ny- och reinvestering i byggnader och 114 Mkr byggnadsunderhåll. För anskaffning av utrustning anges 43 Mkr och för underhåll av densamma 17 Mkr. Långtidsutredningen har här medtagit 299 Mkr för ny- och reinvestering i byggnader och 43 Mkr i utrustning eller tillsammans 342 Mkr, vilket avrundats till 350 Mkr.

I här föreliggande sammanhang skulle således av långtidsutredningens totala siffra om 850 Mkr medtagas endast 397 Mkr avseende investering i byggnader för förvaltning och sociala ändamål samt 299 Mkr för skolor och kyrkor, tillhoppa 696 Mkr eller avrundat 700 Mkr. Om långtidsutredningens förslag till investeringsinriktning för femårsperioderna 1956—1960 och 1961—1965 antages fördela sig proportionellt mellan byggnader och utrustning, skulle investeringsramen för enbart husbyggandet kunna antagas stiga från 700 Mkr 1955 till i genomsnitt 790, alternativt 800 Mkr årligen fram till 1960 och därefter till i genomsnitt 910 Mkr årligen.

Långtidsutredningens förslag vilar på förutsättningen, att konsumtionen väsentligt hålls tillbaka till förmån för investeringsverksamheten.²¹ Denna förutsättning har mött en hel del gensagor vid remissbehandlingen. Sålunda synes konjunkturinstitutet²² hysa viss betänklighet mot möjligheten att genomföra den av långtidsutredningen förut-

satta konsumtionsbegränsningen. Industrins utredningsinstitut²³ säger efter en närmare diskussion av denna fråga sammanfattningsvis, att »det är uppenbart att det är stor risk för att även utredningens mest pessimistiska alternativ beträffande utrymmet för investeringar inte kommer att kunna förverkligas under nu rådande institutionella förhållanden och med bevarande av den samhällsekonomiska balansen. Det kan i detta sammanhang förtjäna erinras om att under åren 1950—55 blev den faktiska konsumtionsökningen i genomsnitt cirka 1 % större per år än vad som förutsattes i det dåtida långtidsprogrammet.» Institutet genomför en ny beräkning under tre alternativa förutsättningar i fråga om inkomstökning och säger härom, att »det tillgängliga investeringsutrymmet blir enligt på detta sätt utförda beräkningar avsevärt mindre än vad som förutsattes i utredningen». I stället för den av långtidsutredningen antagna årliga procentuella stegringen av den totala investeringsvolymen under åren 1956—1960 med 2,7 alternativt 3,5 %²⁴ kommer institutet för de alternativ, som på närmare angivna grunder bedöms vara mera sannolika, till en årlig ökning av 2,3 % respektive en årlig minskning med 9,0 %.²⁵

Även landsorganisationen i Sverige²⁶ framför liknande synpunkter. »Att genomföra en oavbruten, allmän produktionsökning med cirka 3 % per år samtidigt med att den privata konsumtionen för de i produktionen sysselsatta och aktiva i sämsta fall begränsar sig till 0 och i bästa fall ökar med 1 till 1,5 % per år torde ställa den ekonomiska politiken inför utomordentligt svåra uppgifter.» I likhet med industrins utredningsinstitut synes också LO anse att en prognos grundad på alternativa synpunkter på ökning av den privata konsumtionen vore mera realitetsbetonad.

Därvid anför LO bland annat att »det förefaller nämligen som ganska självklart att den snabba expansionstakt som kännetecknat den fulla sysselsättningens ekonomi efter kriget till väsentlig del haft sin rot i standardförbättringen för de breda folklagren. Vad som föresvävar LO är ett alternativ, där den privata konsumtionen stiger i ungefär samma takt som under den tidigare femårsperioden och där man samtidigt försöker förverkliga investeringsönskemål i den omfattning som långtidsutredningen själv funnit önskvärt och ändamålsenligt.»

En annan synpunkt på problemet framförs av en reservant i Stockholms stadskollegium.²⁷ Det heter där »med allt beaktande av det inbördes förhållandet i fråga om utrymme för investering och konsumtion bör heller icke bortses från den omständigheten att en ökning av konsumtionen i många fall är en förutsättning för fortsatta och ökade investeringar».

Riksförbundet landsbygdens folk och Sveriges lantbruksförbund²⁸ anser det i och för sig vara önskvärt med en hög investeringskvot, då detta utgör förutsättningen för den fortsatta utvecklingen av våra produktiva resurser. »Emellertid anser förbunden att det är verklighetsfrämmande — åtminstone om man samtidigt vill bibehålla ett någorlunda stabilt penningvärde — att förutsätta en så stark ökning av investeringarna som utredningen gjort. Förbundens åsikt på denna punkt är den direkta följden av den förut uttalade uppfattningen, att det är mindre troligt att löntagarna skulle låta sig åtnöjas med den ytterst begränsade reallöneökning som blir den automatiska följden av de av utredningen närmast valda produktions- och investeringsalternativen.» Förbunden framhåller »det orealistiska i att förutsätta att man skulle kunna

hålla tillbaka inkomsttagarnas lönekrav för att på så sätt medge en ökning av de redan omfattande investeringarna». I stället förordas en större återhållsamhet i fråga om offentliga investeringar och offentlig konsumtion.

Det torde således vara skäl att för en långtidsplanering för det offentliga byggandet lägga till grund en försiktigare prognos än vad som skett i långtidsutredningen. Det är väl också naturligt att man, då det gäller planer för lokal-försörjningen av den samhällseliga verksamheten, utgår från antaganden om den framtida utvecklingen, som ej är mera optimistiska än vad som med hög grad av sannolikhet kan förväntas motsvara utvecklingen i verkligheten. Ett rimligt antagande synes mig närmast böra grundas på att investeringarnas och konsumtionens nuvarande andel av nationalprodukten bibehålls även vid en efter långtidsutredningens prognoser ökad sådan. Enligt långtidsutredningen skulle detta under femårsperioden 1956—60 motsvara en genomsnittlig årlig ökning av den totala investeringsvolymen i förhållande till 1955 med i runt tal 350 Mkr eller, under av utredningen gjorda mera optimistiska antaganden om produktionsutvecklingen, cirka 650 Mkr, dvs. omkring 4 % respektive 7 % över 1955 års nivå.²⁹ Av samma orsaker som nyss nämnts, liksom av vad som kan utläsas av långtidsutredningens framställning,³⁰ bjuder försiktigheten att man bygger på det lägre av långtidsutredningens alternativ i fråga om produktivitetsutvecklingen.

En annan sak är, att vid planläggningen även måste förutses att denna ram kan komma att vidgas — både på grund av att utvecklingen kan bli gynnsammare än vad som antagits och ej minst med hänsyn till att planläggningen bör inrymma en marginal för statsmakterna att genom ekonomiska och politiska åt-

gärder söka vidga investeringsramen exempelvis på konsumtionens bekostnad. Om man utgår från långtidsutredningens i fråga om utvecklingen mest optimistiska och i fråga om investeringsramen mest gynnsamma alternativ,³¹ kommer emellertid investeringsökningen under femårsperioden ändå ej att uppgå till mera än i genomsnitt cirka 1 450 Mkr eller i runt tal 16 % i stället för 4 % enligt det tidigare antagandet. Det skulle således innebära en ökning av investeringsramen med omkring 12 % i förhållande till det lägre alternativet.

Den knappa ram, som sålunda angivits för de totala investeringarna, ger sannolikt ej möjlighet till mera väsentlig omfördelning mellan olika grupper av investeringsobjekt. Långtidsutredningen har gjort en undersökning³² av vad det skulle innebära, om de av utredningen förutsedda resurserna under femårsperioden fördelades efter samma grunder som skett under den gångna femårsperioden, dvs. med de andelar olika grupper haft i medeltal under perioden. Detta skulle innebära en ökning av volymen för det offentliga byggandet under långtidsutredningens antaganden med i medeltal ej mera än 25 Mkr alternativt 45 Mkr per år och med den här angivna totalramen väsentligt mindre. Det torde emellertid knappast vara riktigt att utgå från ett medeltal för fördelningen i detta hänseende. Det måste väl förutsättas, att den ändring i fördelningen, som skett mot slutet av den gångna femårsperioden, är uttryck antingen för en utvecklingstendens, som kan förväntas fortsätta, eller också för en statsmakternas principinställning eller kanske för bådadera. Det torde därför vara riktigare, att till grund för planläggningen av det offentliga byggandet lägga dagens fördelning av investeringsresurserna. Det skulle inne-

bära, att ramen för det offentliga byggandet kunde ökas lika mycket som investeringarna totalt, dvs. under de tidigare angivna förutsättningarna med under femårsperioden i genomsnitt 4 %. Antagandena som ligger till grund för denna procentsats får betraktas som exceptionellt pessimistiska. Om man därutöver tar hänsyn till att de mycket viktiga investeringsbehov, som inryms inom det offentliga byggandet främst på undervisningens område, kan motivera en prioritering av dessa, torde det i detta sammanhang vara berättigat att räkna med en något större ökning, förslagsvis 5 %, vilket motsvarar en årlig stegring av 1,6 % i stället för 1,3 %. Därutöver skulle planläggningen omfatta en under gynnsamma förhållanden tänkbar utvidgning av denna ram till 16 %, dvs. med ytterligare 10 %.

Långtidsutredningens prognoser och planer uppgjordes emellertid 1955 och avsåg en period, som började med år 1956. Nu befinner vi oss emellertid i 1957 och en planläggning av det offentliga byggandet på sätt som i det föregående antytts torde kräva avsevärd tid, varför den femårsram som skulle ligga till grund för planeringen knappast kan taga sin början förrän med år 1959. Planläggningen skulle därför närmast avse åren 1959—1963.

Det synes därvid knappast finnas något motiv för att i väsentliga stycken ändra de prognoser och värderingar, som i det föregående refererats. Där emot måste givetvis utgångspunkten vara förhållandena år 1957 i stället för långtidsutredningens utgångspunkt 1955. Vidare skall endast investeringar i husbyggnader medtagas, hänsyn skall sålunda ej tagas till kostnader för anskaffning av utrustning. Om man redan nu, med ledning av bland annat i den reviderade nationalbudgeten för 1957 gjord prognos, skulle försöka ange pre-

liminära siffror för 1957, skulle enligt denna källa för det offentliga byggandet omkring 860 Mkr ha investerats. Den reviderade nationalbudgeten upptager för de här aktuella grupperna av byggnader bruttoinvesteringar med följande belopp för år 1956.

Sjuk- och hälsovård, sociala ändamål	260 Mkr
Förvaltning och diverse ändamål	219 »
Skolor och kyrkor	382 »
	861 Mkr

Av dessa belopp avser respektive 229, 181 och 274 eller tillhopa 684 Mkr ny- och reinvesteringar medan respektive 31, 38 och 108 eller tillhopa 177 Mkr avser underhåll och reparationer. Ökningen av bruttoinvesteringarna beräknas enligt nationalbudgeten under 1957 uppgå till 150 Mkr. Denna ökning är liksom investeringarna under 1956 räknade i 1956 års priser. För att tillgodose prisstegringen har en uppräkningsökning med 5 % skett av investeringsökningen, som då uppgår till omkring 158 Mkr. Denna ökning kan med ledning av nationalbudgeten beräknas fördela sig med respektive 53, 47 och 58 Mkr på var och en av de ovannämnda grupperna. Om proportionerna mellan ny- och reinvestering å ena sidan och underhåll och reparation å andra sidan antages oförändrade för de tre grupperna, kan av ökningen 158 Mkr på ny- och reinvesteringar beräknas falla cirka 127 Mkr och på underhåll och reparationer cirka 31 Mkr. Totalt skulle för de förenämnda tre grupperna nyinvesteringarna under 1957 komma att uppgå till 811 Mkr eller i runt tal 810 Mkr.

Då utgångsåret för den planerade femårsperioden skall vara 1959 måste emellertid prognosen utgå från investeringarna under 1958, vilka med den av

långtidsutredningen som lägsta alternativ angivna årliga ökningen skulle kunna antagas komma att uppgå till i runt tal 820 Mkr. Den ram, som under den därefter kommande femårsperioden skulle i genomsnitt stå till förfogande, kommer då med en antagen 5 procent ökning att uppgå till omkring 860 Mkr per år och planläggningen skulle dessutom omfatta en eventuell ökning med i genomsnitt ytterligare 10 % till inmot 950 Mkr per år, allt räknat i dagens priser.

Med det försiktigare antagandet skulle investeringsvolymen av det offentliga byggandet vid slutet av femårsperioden, dvs. år 1963 uppgå till omkring 890 Mkr. Även under mera gynnsamma antaganden om den kommande utvecklingen än i det föregående gjorts kommer, såsom i det första betänkandet påvisats,³³ ett genomförande av föreliggande byggnadsprogram inom det offentliga byggandet att taga väsentligt längre tid än 5 år. I många hänseenden, bland annat för att kunna bedöma när det ena eller andra eftersatta byggnadsbehovet kan förväntas bli tillfredsställt, är det emellertid önskvärt att åtminstone i stora drag kunna planera det offentliga byggandet för en längre period, exempelvis en tioårsperiod. Å andra sidan blir naturligtvis alla prognoser för en så lång tidsperiod, såsom också långtidsutredningen har påpekat,³⁴ utomordentligt osäkra. För en längre planläggning av nu antydd art är det emellertid lämpligt, om en för hela det offentliga byggandets olika sektorer gemensam planeringsram kunde föreligga. Med hänsyn till karaktären av en sådan planering såsom endast preliminär och i betraktande av den nämnda osäkerheten torde det för nu ifrågakarande ändamål vara riktigast att tillsvidare förutsätta en från femårsperioden 1959—63 under perioden 1964—68 kontinuerligt fortsatt utveckling. Detta skulle innebära att

man för den senare femårsperioden kunde räkna med en investeringsram för det offentliga byggandet av omkring 935 Mkr i genomsnitt per år.

3. Delplanering

För att statsmakternas ställningstagande till en långtidsram för det offentliga byggandet skall bli realitetsbeträffande måste det ske på grundval av åtminstone i sina huvuddrag utarbetade byggnadsplaner över hur de inom ramen förefintliga resurserna skall disponeras för att fylla de lokalbehov, som inom olika grenar av samhällsverksamheten föreligger eller förutses uppkomma. Sådana planer måste därför i första hand uppgöras. Denna planering kan emellertid, som tidigare sagts, endast verkställas av eller i intimt samarbete med det centrala organ, som svarar för ifrågakarande gren av den samhälleliga verksamheten och som besitter överblick däröver och kan gradera behoven därinom. Emellertid är ansvaret för den samhälleliga verksamhetens planläggning och verkställande oerhört splittrat. Dessutom vilar den i stor utsträckning på de enskilda primär- och sekundärkommunerna. För att möjliggöra en central överblick och därpå grundat ställningstagande blir det därför nödvändigt att sammanföra den nu ifrågakarande planläggningen till ett begränsat antal sektorer, som bör omfatta närstående eller likartad verksamhet, och inom dessa sektorer göra en första avvägning mellan behoven för däri ingående verksamhetsgrenar.

För vissa större sektorer finns redan en samordning och överblick hos en centralmyndighet, vilken då lämpligen också bör svara för den nu aktuella preliminära planläggningen. För andra grupper av i och för sig närstående och likartad verksamhet saknas emellertid

en sådan gemensam myndighet. I dessa fall torde för ändamålet uppgiften att samordna planläggningen böra anföras åt en av centralmyndigheterna inom området, närmast då den, vars verksamhet är mest omfattande eller som kan förväntas besitta den bästa samlade överblicken över hela verksamhetsområdet. Det ligger emellertid i sakens natur, att denna myndighets uppgift i så fall blir begränsad till att samordna planlägningsarbetet och att söka ernå en kompromiss mellan önskemål och krav från övriga centralmyndigheter och organ inom verksamhetsområdet för att totalplanen för sektorn skall kunna hållas inom den föreskrivna investeringsramen.

För hälso- och sjukvården — kropps- sjukvården likaväl som mentalsjukvården — har *medicinalstyrelsen* i allmänhet tillsyn och därmed överblick. Vid de beräkningar av de aktuella behoven inom hela detta område, som verkställades som underlag såväl för långtidsutredningen³⁵ som för byggnadsbesparingsutredningen,³⁶ har också medicinalstyrelsen i stort sett svarat för hela hälso- och sjukvårdens behov. Styrelsen torde sålunda naturligt böra svara även för den nu ifrågavarande planläggningen inom denna sektor. Med det intima samarbete som förefinns mellan styrelsen och centrala sjukvårdsberedningen, bör denna senare myndighet kunna lämna sakkunnigt biträde vid arbetet. Att även ett nära samråd måste ske med de kommunala huvudmännen — lämpligen med dessas sammanslutningar, stadsförbundet och landstingsförbundet — torde vara naturligt. I fråga om undervisningssjukhusen bör givetvis samarbete äga rum med universitetskanslern samt med byggnadskommittéerna för karolinska sjukhuset och akademiska sjukhuset. Inom sinnessjukvården torde planläggningen kunna

bygga på av statens kommitté för sinnessjukvårdens utbyggande uppgjorda förslag.

Då det gäller socialvården är förhållandena i stort sett likartade i det att *socialstyrelsen* är tillsynsmyndighet för hela verksamhetsområdet. I frågan om anläggningar för ålderdomsvården torde det, som framgår av socialstyrelsens yttranden³⁷ över såväl långtidsutredningen som byggnadsbesparingsutredningen, vara nödvändigt med ett samråd med medicinalstyrelsen i de gränsfrågor som gäller kronikervård och mentalsjukvård. Givetvis är, liksom då det gäller sjukvården, nära samarbete vid planläggningen nödvändigt med de kommunala huvudmännen och deras sammanslutningar, här då närmast landskommunernas förbund och stadsförbundet. I vissa delar torde avgränsningsproblem uppstå i förhållande till fångvården, exempelvis då det gäller ungdomsvården.

Fångvården och vissa delar av socialvården torde också, då det gäller anläggningarna, förete en hel del likartade problem. Det kunde ifrågasättas om icke de båda verksamhetsgrenarna vid den nu aktuella planläggningen borde sammanhållas inom en sektor. I så fall torde detta lämpligen ske genom socialstyrelsen i samverkan med fångvårdsstyrelsen. Emellertid har vid överläggningar jag haft med socialstyrelsen detta förslag avvisats med hänvisning till att de båda verksamhetsområdena är så artskilda och att socialstyrelsen saknar möjlighet att ingå på en avvägning av investeringsbehoven jämväl i fråga om fångvården. Jag har därför ansett, att den lämpligaste vägen är att lägga uppgiften på byggnadsstyrelsen att, i samråd med fångvårdsstyrelsen, utarbeta plan inom detta område, ehuru därigenom principen frångås att den för verksamheten ansvariga myndighe-

ten bör svara för planeringen. Framför allt har detta föranletts av en strävan att minska antalet organ, som skall sammanhålla planeringen, men därtill har även bidragit att byggnadsstyrelsen regelmässigt har att syssla med fångvårdens byggnadsproblem och även är engagerad i den pågående utredningen i frågan.³⁸ Planeringen av fångvårdens byggande torde också böra grundas på de förslag, som fångvårdens byggnadskommitté framlagt eller kommer att framlägga.

Då det gäller skolväsendet, varmed här avses all undervisningsverksamhet med undantag av den på det akademiska planet, råder en betydande splittning i fråga om centralmyndigheter. Här svarar skolöverstyrelsen för läroverk, folkskolor, lärarutbildningsanstalter och en del andra skoltyper. Under överstyrelsen för yrkesutbildning ligger yrkesskolor och liknande anstalter med undantag för sådana inom jord- och skogsbruket samt en del specialskolor. Lantbruksstyrelsen svarar för lantbrukets skolor av olika slag, skogsstyrelsen och i vissa fall domänstyrelsen för skogsbrukets utbildningsanstalter. Dessutom har en del andra myndigheter tillsynen över vissa speciella skolor.

På det regionala planet däremot har genom 1957 års skolstyrelselag³⁹ i länskolnämnderna gemensamma organ skapats för i princip all skolundervisning på detta stadium. För den planläggning, som nu skisserats, blir en motsvarande sammanhållning på det centrala planet nödvändig. Detta icke minst därför att skolväsendets utbyggnad kommer att ske för enhetsskolan, vars högstadium omfattar skolformer, varöver nu olika myndigheter har tillsyn.

Det synes mig naturligt att *skolöverstyrelsen* sammanhåller planläggningen i samarbete med överstyrelsen för yrkesutbildning, lantbruksstyrelsen och

övriga ifrågakommande myndigheter. Vid överläggningar som jag haft med skolöverstyrelsen i frågan har från styrelsens sida framhållits, att förutsättningar för en sådan planläggning numera torde föreligga av två orsaker. Den ena hänför sig till inrättandet av de regionala organ med bland annat planeringsuppgifter inom länet, den andra till att statsmakterna numera tagit ställning till en tidplan för enhetsskolans genomförande.⁴⁰ Samtidigt har emellertid styrelsen betonat de stora svårigheterna och framhållit, att det blir ett mycket omfattande och krävande arbete samt att länskolnämnderna knappast kan vara kapabla att genast från början övertaga planläggningen.

Då det gäller anläggningar för den akademiska undervisningen saknas i än högre grad en gemensam ledning. De tre universiteten, karolinska institutet, Stockholms högskola samt tandläkarhögskolorna ligger under universitetskanslern, de tekniska högskolorna under överstyrelsen för de tekniska högskolorna medan övriga högskolor är helt självständiga under Kungl. Maj:t. För den nu aktuella planläggningen utgör denna brist på sammanhållande ledning och överblick ett stort problem. Visserligen finns för närvarande ett organ, universitetsutredningen, som har att uppgöra »en långsiktig planering av de högre läroanstalternas utbyggnad».⁴¹ Det är emellertid lämpligt — även med hänsyn till de planläggningsuppgifter av mera permanent karaktär som i det följande kommer att beröras — att uppgiften att verkställa den nu aktuella planläggningen läggs på ett permanent organ. Ett tänkbart arrangemang är, att planläggningen för denna sektor verkställs under *universitetskanslerns* ledning av kanslersämbetet och överstyrelsen för de tekniska högskolorna samt den nämnda kommittén.

Denna sammanhållning av planeringen genom universitetskanslern torde i samarbete med vederbörande institutionsledningar jämväl kunna omfatta högre läroanstalter som till äventyrs ej ingår i universitetsutredningens planläggning. Vid överläggningar med universitetskanslern har kanslern förklarat sig vara överens med mig såväl om behovet av en planläggning som om nödvändigheten av en samordning. Ehuru med vissa betänkligheter har därför kanslern ansett mitt förslag i detta hänseende godtagbart.

Högskolornas anläggningar omfattar i stor utsträckning forskningsinstitutioner av olika slag. Utanför högskolorna finns emellertid forskningsinstitutioner, vars anläggningar uppförs helt eller delvis med statsmedel eller till vilkas drift utgår statsbidrag. Sådana anläggningar torde i detta sammanhang böra hänföras till offentliga byggnader. På grund av sin karaktär bör de lämpligen hänföras till samma sektor som högskoleanläggningarna och dessas forskningsinstitutioner. I huvudsak utgör de anläggningar för naturvetenskapliga eller tekniska institutioner. Om planläggningen sker i samarbete med statens naturvetenskapliga forskningsråd torde det ej vålla alltför stora svårigheter att sammanhålla planläggningen för dylika institutioner under samma ledning som för högskolorna.

De statliga byggnader, som ej tillhör någon av nu nämnda sektorer, utgörs huvudsakligen av administrationsbyggnader för den statliga förvaltningen, husbyggnader för affärsverken och vissa andra tekniska verk samt byggnader för kulturella ändamål såsom bibliotek, museer, teatrar, radiohus etc.

De affärsdrivande verkens egentliga driftbyggnader torde böra sammanföras med dessa verks övriga investeringar och således ej medtagas inom den

ram för offentliga husbyggnader som nu avses. De utgör ju en integrerande del av driftanläggningarna och kan ur investeringssynpunkt ofta ej skiljas från dessa. Ett undantag utgör dessa ämbetsverks centrala förvaltningsbyggnader samt postverkets byggnader, vilka senare ju i stort sett är av liknande karaktär som administrationsbyggnader och som dessutom icke ingår i en större driftanläggning utan kan behandlas som övriga investeringsobjekt av husbyggnadskaraktär. Detsamma torde vara fallet med de större telestationerna, vilka dessutom ej sällan uppförs i samma anläggning som posthus. Däremot torde med televerkets linjebyggnader direkt sammanhängande husbyggnader, som uteslutande eller huvudsakligen inrymmer teknisk utrustning, liksom motsvarande byggnader för radioväsendet böra hänföras till investeringar för telekommunikationsväsendet. Däremot bör radiohus i detta sammanhang ingå i gruppen offentliga byggnader.

Till denna sektor bör också räknas utrikesrepresentationens byggnadsbehov samt centrala förvaltningsbyggnader för försvaret, vilka det åligger byggnadsstyrelsen att anskaffa.

Det är här således fråga om byggnader för skiftande ändamål och för ett stort antal olika myndigheter och institutioner. I de flesta fall torde emellertid *byggnadsstyrelsen* normalt ha att handlägga ärenden som gäller byggnaderna på dessa områden. Det bör därför vara riktigt att lägga sammanhållningen av planeringen inom denna sektor — för korthetens skull här sammanfattad under benämningen statliga förvaltnings- och kulturbyggnader — under styrelsens ledning i samråd med vederbörande verks- och institutionsstyrelser. Därtill kommer så fångvårdsbyggnaderna enligt vad jag tidigare anförde. Från byggnadsstyrelsens sida har

några principiella erinringar mot mitt förslag i denna del ej framförts.

Härefter återstår inom gruppen offentliga byggnader kommunala byggnader för förvaltningsändamål, samlingslokaler och byggnader för olika kulturella ändamål, som ej uppförs med statsmedel, idrotts- och fritidsanläggningar samt brandväsendets och civilförsvarets byggnader. Då dessa byggnader i regel har kommunala huvudmän och då deras tillkomst i stor utsträckning är beroende av kommunala initiativ, torde det, trots byggnadernas olikartade karaktär, vara möjligt och lämpligt att sammanföra dem i en sektor, då det gäller planeringen. Här är emellertid frågan om lämpligt sammanhållande organ väsentligt vanskeligare än, då det gällt de tidigare behandlade sektorerna av det offentliga byggandet. Efter överbäggande av olika tänkbara lösningar har jag dock kommit till det resultatet, att sammanhållningen av planeringen på detta område bör kunna läggas på *arbetsmarknadsstyrelsen*. Styrelsen torde genom sina regionala organ länsarbetsnämnderna, ha eller relativt lätt kunna förskaffa sig kännedom om föreliggande planer från de olika kommunernas sida, då det gäller offentliga byggnader av nu ifrågavarande slag. För brandväsendet och civilförsvarets byggnader torde statens brandinspektion och civilförsvarsstyrelsen kunna biträda. Då det gäller allmänna samlingslokaler bör nämnden för allmänna samlingslokaler ha överblick över behoven och i fråga om idrottsanläggningar har inom Sveriges riksidrottsförbund en planläggning utförts, som kan vara av värde för det ifrågavarande arbetet.

Till denna heterogena grupp av icke-statliga offentliga byggnader, som i regel har kommunala huvudmän eller i en del fall enskilda sammanslutningar,

bör också hänföras två närstående kategorier, nämligen byggnader för underdomstolar samt kyrkliga byggnader. Tingshus och kyrkor har som huvudmän särskilda kommunala samfälligheter, rådhusen stadskommuner.

Vid överläggningar med arbetsmarknadsstyrelsen har från dess sida framförts såväl praktiska som principiella betänkligheter mot att åtaga sig en arbetsuppgift av hithörande slag. Sålunda har framhållits, att det här skulle bli fråga om ett arbete, som väsentligen föll utanför verkets ordinarie verksamhet. Det syntes angeläget, att icke onödigtvis belasta länsarbetsnämnderna, vars personalresurser redan var hårt ansträngda, med arbetsuppgifter, som kunde bli till förfång för den ordinarie verksamheten. Med hänsyn till styrelsens allmänna uppgifter kunde också ifrågasättas det principiellt lämpliga i att styrelsen ålades ansvaret för planläggningsverksamheten inom en på sådant sätt avgränsad sektor av den offentliga verksamheten. Styrelsen skulle i vissa avseenden komma att intaga en dubbelställning, som kunde försvåra eller föregripa dess ställningstaganden exempelvis i frågor rörande den allmänna planläggningsverksamheten av åtgärder i sysselsättningsfrämjande syfte och i frågor rörande byggnadstillstånd.

I fråga om den ej oväsentliga del av det offentliga byggandet, som utgörs av bostäder, har det synts mig riktigt att, då det gäller investeringsavvägningen mellan bostadsförsörjningens behov och den offentliga verksamhetens — till skillnad mot vad som normalt är fallet och likaså mot vad som även tillämpats inom byggnadsbesparingsutredningens första delbetänkande — hänföra alla byggnader avsedda för permanenta bostäder till bostadsbyggandets sektor. Då tjänstebostäder inom

fång- och socialvård, folkundervisningen, sjukvården etc. ju tillgodoser behovet av bostäder i lika hög grad som andra bostadsbyggnader, måste dessa behov naturligt anses ingå i bostadsförsörjningen. Att pensionärsbostäder, även i form av pensionärshem, måste ingå i bostadsförsörjningens planläggning torde vara ganska självklart och detta så mycket mera som de numera tillhör bostadsstyrelsens verksamhetsområde. Alla slag av byggnader, som tillgodoser ett permanent bostadsbehov, borde därför ingå i den för bostadsförsörjningen gemensamma investeringsramen och i planeringen för bostadsbyggandet. Investeringsramen skulle således dimensioneras med hänsyn till detta behov och det finge ankomma på bostadsstyrelsen att i samråd med för respektive verksamhetsområde ansvariga centralmyndigheter förutse att även detta behov blir tillgodosett. Bostadsbyggande av nu behandlat slag skulle således i detta sammanhang ej ingå i ramen för det offentliga byggandet. Olika slag av byggnader för ej permanenta bostadsbehov, huvudsakligen elevbostäder inom skolväsendet samt studentbostäder, bör däremot ingå i respektive sektorer.

Emellertid skulle det säkerligen väsentligt komplicera den närmast aktuella första gemensamma planläggningen av det offentliga byggandet, om man samtidigt därmed skulle genomföra en omläggning av den sedvanliga redovisningen. På vissa områden, exempelvis då det gäller lärarebostäder, redovisas visserligen de statliga anslagen skilda från övriga byggnadsanslag, men inom det statliga byggandet i övrigt för fångvård, socialvård, sjukvård osv. är detta ej fallet, varför en omläggning skulle bli besvärlig. Detsamma är i stor utsträckning fallet med det kommunala byggandet. Jag har därför ansett det lämpligast att till en början låta tjänstebostä-

der ingå i det offentliga husbyggandet på sätt som hittills tillämpats i riksstat, redovisning och statistik. Däremot bör vid det fortsatta planläggningsarbetet en omläggning successivt ske för att göra investeringsfördelningen rättvisande.

4. Planeringsförutsättningar

För att inom var och en av de sex sektorer, vari det offentliga byggandet enligt det föregående uppdelats, konkreta långtidsplaner skall kunna utarbetas måste en preliminär uppdelning av det för hela det offentliga byggandet disponibla investeringsutrymmet göras. Ur liknande synpunkter, som tidigare anförts i fråga om uppdelning av det totala investeringsutrymmet, är det här lämpligast att ansluta till det innevarande årets fördelning. En exakt sådan kan givetvis ej ske förrän vid årets slut. I samråd med konjunkturinstitutet har emellertid ett försök gjorts till en beräkning av investeringarna under 1957 inom de olika sektorerna. Institutets gruppering av skilda byggnader motsvarar ej sektoruppdelningen, varför en omgruppering av institutets siffror fått göras. Vidare omfattar institutets redovisning vissa objekt, som ej ingår i sektorerna medan å andra sidan, enligt vad som av institutet uppgivits, i 1956 års siffror ej medtagits utrikesrepresentationens byggnader och statliga förvaltningsbyggnader i övrigt m. m. På grundval av bland annat konjunkturinstitutets under hand lämnade sifferuppgifter har därför en del omräkningar och kompletteringar måst göras. En ytterligare svårighet yppar sig däri, att de statliga investeringarna hänförs till budgetår medan övriga i huvudsaklig utsträckning till kalenderår. Det har därför varit nödvändigt att i fråga om de statliga investeringarna under budgetåren göra vissa antaganden

beträffande fördelningen på kalenderår, vilket dock torde ha ganska ringa betydelse i detta sammanhang. Det torde böra understrykas, att de i det följande angivna siffrorna, endast är preliminära och att det får ankomma på Kungl. Maj:t att i direktiven för planläggningsarbetet precisera storlek och fördelning.

I första hand har investeringarnas fördelning framräknats för 1956 och därefter har den tidigare angivna ökningen under 1957 på 158 Mkr, inklusive prisstegringen, antagits fördela sig på sektorerna i samma proportion som 1956 års investeringar. I övrigt bygger siffrorna, utöver på sammanställningarna i den reviderade naionalbudgeten för 1957, dels på uppgifter från statistiska centralbyrån till konjunkturinstitutet, dels på budgetredovisningen för 1955/56, i viss utsträckning kompletterad med särskilda uppgifter från riksräkenskapsverket. Därvid har budgetredovisningens siffror för 1955/56 ansetts motsvara de faktiska investeringarna under 1956.

För gruppen *sjukvårdsbyggnader* torde i stort sett en överensstämmelse föreligga mellan statistikens rubrik och ifrågavarande sektor. Investeringen under 1956 uppgick här till 189,1 Mkr, varav enligt konjunkturinstitutet 21,1 Mkr för underhåll och reparationer samt 168,0 Mkr nyinvesteringar. Med proportionell andel av den förut angivna ökningen blir detta för 1957 för underhåll och reparationer 25,4 Mkr och nyinvesteringar 202,3 Mkr eller i runt tal 202 Mkr.

Inom *socialvården* uppgick investeringarna 1956 till 71 Mkr varav 61 Mkr nyinvesteringar, och 10 Mkr för underhåll och reparationer. Av nyinvesteringarna kommer 59,0 Mkr på kommuner och 2,0 Mkr på staten. Lägges så här till andel i ökningen för 1957 blir ny-

investeringarna för 1957 totalt 73,4 Mkr eller avrundat 74 Mkr samt för underhåll och reparationer 12,0 Mkr.

Under rubriken *skolbyggnader* redovisas för 1956 av konjunkturinstitutet kommunala utgifter med 278,4 Mkr, varav 46,4 Mkr för underhåll samt statliga utgifter med 15,9 Mkr, varav 1,9 Mkr för underhåll. I gruppen ingår emellertid även högskolor och forskningsinstitut. För detta ändamål kan de statliga investeringarna beräknas på grundval av i budgetredovisningen för 1955/56 och riksstaten för 1956/57 upptagna siffror. Därvid har halva de redovisade beloppen medtagits såsom fallande på kalenderåret 1956.

Budgetredovisningen

1955/56 Kb III 15—28	6,629 Mkr
Kb III 30, 33, 36, 42	0,783 »
1953/54 Kb III 18a	0,031 »
1952/53 Kb III 17	0,032 »
1950/51 Kb III 19	0,002 »
1949/50 Kb III 19, 21a, 23 ..	0,011 »

Riksstat 1956/57

Kb III 13—22	7,360 »
Kb III 27, 29, 30	0,222 »
	15,070 Mkr

Denna siffra är högre än vad konjunkturinstitutet uppskattar hela den statliga investeringen på skolområdet till. I huvudsak torde de statliga investeringarna omfatta till högskolor och forskningsinstitut hörande anläggningar och i detta sammanhang räknas därför med den av institutet angivna siffran 15,9 — 1,9 = 14,0 Mkr. För sektorn skolbyggnader återstår då de kommunala nyinvesteringarna på 278,4 — 46,4 = 232 Mkr, vari ingår de statliga anläggningsbidragen. För 1957 skulle nyinvesteringarna då uppgå till 232 + 35,2 = 267,2 Mkr eller i runt tal 267 Mkr och underhållet till 46,4 + 7,0 = 53,4 Mkr.

Nyinvesteringarna under 1956 i *högskolor och forskningsinstitut* skulle en-

ligt det föregående uppgå till 14,0 Mkr och underhållet till 1,9 Mkr och efter uppräknings för 1957 till $14,0 + 2,1 = 16,1$ Mkr respektive $1,9 + 0,3 = 2,2$ Mkr. Härtill kommer i riksstaten för 1956/57 under Kb III 31 upptaget belopp för forskningsinstitut, som ökar nyinvesteringarna med 0,07 Mkr till cirka 16,7 Mkr. Här bör även medräknas eventuellt av andra än stat och kommun bekostade investeringar i forskningsinstitut, varför summan avrundas till 17 Mkr.

Såsom framgår av vad som sagts under skolbyggnader skiljer sig emellertid den av konjunkturinstitutet angivna siffran 14,0 Mkr ej oväsentligt från vad som uppskattas med ledning av budgetredovisning och riksstat, vilket givit drygt 1,0 Mkr högre belopp. Detta torde bero på att antagandet om att på kalenderåret 1956 kommit hälften av beloppen för 1955/56 och 1956/57 ej är riktigt. Sannolikt har för det sistnämnda budgetåret en större del kommit på årets senare hälft.

För *statliga förvaltningsbyggnader* utöver under denna rubrik upptaget belopp för väg- och vattenbyggnadsverket på 17,0 Mkr redovisas för 1956 nyinvesteringar på 19,0 Mkr och underhåll för 14,0 Mkr. Häri ingår då även fångvårdsbyggnader. För 1957 uppräknas beloppen till $19,0 + 4,1 = 23,1$ Mkr respektive $14,0 + 3,0 = 17,0$ Mkr. De förvaltningsbyggnader, som ej ingår i konjunkturinstitutets beräkningar, får framräknas ur riksstaten. Då emellertid dessa belopp ej torde ingå i den investering varpå konjunkturinstitutet beräknat ökningen mellan 1956 och 1957 är det här nödvändigt att använda siffrorna för 1956/57 och 1957/58.

Riksstat 1956/57

Kb III 5—6.....	1,100 Mkr
Kb III 8—11.....	2,400 »
Kb I B 1.....	3,850 »

Riksstat 1957/58

Kb III 4—5.....	1,250 Mkr
Kb III 11.....	0,750 »
Kb III 12—15.....	1,625 »
Kb I A 1.....	3,850 »
Kb I B 1.....	4,500 »
Kb I D 7.....	5,000 »
Kb I E 2.....	0,050 »
	20,775 Mkr

Sammanlagt skulle således nyinvesteringarna under 1957 i fråga om statliga förvaltnings- och kulturbyggnader uppgå till $23,1 + 20,8 = 43,9$ eller i runt tal 44 Mkr.

Investeringarna i *kommunala förvaltnings- och kulturbyggnader* uppges 1956 av konjunkturinstitutet till 256,9 Mkr, varav nyinvesteringar 173,0 Mkr och underhållskostnader 83,9 Mkr. Detta ger för 1957 i nyinvesteringar $173,0 + 35,3 = 208,3$ eller avrundat 208 Mkr samt för underhåll $83,9 + 14,3 = 98,2$ Mkr. Nyinvesteringarna för 1956 fördelar sig på kyrkor med 28,0 Mkr, brand- och civilförsvar med 25,0 Mkr samt övriga investeringar, vari även ingår tingshus, med 120,0 Mkr. Av beloppet för underhåll kommer 59,9 Mkr på kyrkor.

På grundval av den sålunda genomförda uppskattningen av investeringarna i här avsedda offentliga husbyggnader under 1957 och deras fördelning på de sex sektorerna kan enligt de i det föregående gjorda antagandena investeringarna och deras fördelning inom fem- och tioårsplanerna beräknas.

För investeringar i offentliga byggnader perioden 1959—1968 har sammanställts en plan under antagandet dels av en årlig ökning av i medeltal 5 % för femårsperioderna 1959—1963 och 1964—1968 motsvarande 1,6 % per år, dels av en alternativ ökning under den förra perioden av i medeltal ytterligare 10 %. Det bör anmärkas, att sammanställningens siffror samtliga hänföra sig till 1957 års prisläge.

Plan för investeringar i offentliga byggnader 1959—1968

Sektor	Fördelning			Medeltal 1959—1963		1963	Medeltal 1964— 1968
	1957		1958				
	Mkr	%	Mkr	min. Mkr	max. Mkr	Mkr	Mkr
Sjukvårdsbyggnader.....	202	24,9	205	215	236	233	245
Socialvårdsbyggnader....	74	9,1	74	78	86	84	89
Skolbyggnader.....	267	32,9	271	285	312	302	324
Högskolor och forsknings- institut.....	17	2,1	17	18	20	19	20
Statliga förvaltnings- och kulturbyggnader.....	44	5,4	46	48	53	52	54
Kommunala förvaltnings- och kulturbyggnader...	208	25,6	211	222	243	240	252
Summa	812	100,0	824	866	952	937	984

Då det sedan gäller den tid, som kan disponeras för det nu angivna planläggningsarbetet, bör utgångspunkten vara, att arbetet bör bedrivas med så stor skyndsamhet som möjligt och så att förslag till långtidsplan för det offentliga byggandet kan underställas 1959 års riksdag. Att på grundval av de för varje sektor utarbetade planerna upp-

göra en totalplan för investeringarna tager också en viss tid och arbetet med planeringen inom de olika sektorerna kan icke tänkas påbörjas förrän vid början av år 1958. Därför står ej mer än i runt tal ett halvt år till disposition för det omfattande planläggningsarbetet inom sektorerna. Å andra sidan får väl förutsättas, att för de större verksamhetsområdena vissa planer redan föreligger inom vederbörande centralmyndighet, på vilka planeringsarbetet kan grundas. På vissa områden har dessutom särskilda utredningar verkställts rörande utbyggnader. Det torde därför ej vara otänkbart att genomföra arbetet på denna tid.

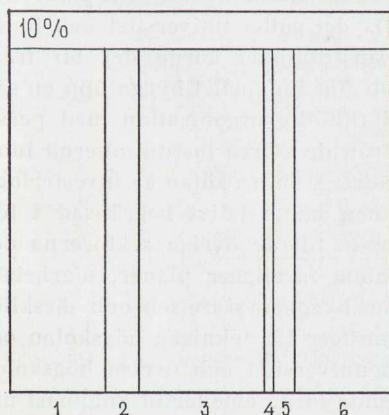


Fig. 2. Preliminär fördelning av investeringar i offentliga byggnader 1959—1963 jämfte den eventuella ökningen.

1. Sjukvård
2. Socialvård
3. Skolväsen
4. Högskolor m. m.
5. Statliga förvaltningsbyggnader
6. Kommunala förvaltningsbyggnader

5. Planeringskostnader

I detta sammanhang torde också kostnaderna för själva planläggningsarbetet böra beröras, vilket arbete till dominerande del blir av engångsnatur. På grund av den inom olika sektorer varierande omfattningen av byggnadsverksamheten men också beroende på, i vilken utsträckning inom olika sektorer mer eller mindre utarbetade planer för utbyggnadsverksamheten föreligger, kommer givetvis arbetet att bli av väsentligt olika omfattning. Man

måste säkerligen utgå från att inom samtliga de centrala organ, som enligt det föregående skall sammanhålla arbetet inom respektive sektorer, liksom inom de myndigheter och institutioner i övrigt, på vilka en väsentlig del av planlägningsarbetet kommer, det blir nödvändigt att frigöra en del tjänstemän helt för detta arbete och i vissa fall tillfälligtvis anlita utomstående arbetskraft. Då detta bortfall av personella resurser för det normala arbetet inom myndigheten måste kompenseras med nyanställning eller vikariatsförordnanden, uppkommer extrakostnader, som icke rimligtvis kan inrymmas inom respektive myndighets normala anslag. Det blir därför nödvändigt att ställa särskilda medel till förfogande för ändamålet.

Storleken av dessa medel för de olika sektorerna och för de engagerade myndigheterna är naturligtvis mycket svår att ange på förhand, då arbetets omfattning i många fall ej kan överblickas, förrän det påbörjats. Emellertid har jag, i samråd med de myndigheter som enligt det föregående föreslagits att handha planeringen, gjort ett försök till uppskattning av den ungefärliga omfattningen av erforderliga medelsbehov. Det bör här inskjutas, att arbetsuppgiften är av den centrala betydelse för myndigheternas verksamhet i framtiden att ledningen av arbetet därmed säkerligen måste anförtros tjänsteman i byråchefer eller liknande ställning. Jag har vid mina uppskattningar förutsatt att arbetet inom varje sektor skall bedrivas som ett »team-work», på så sätt att, efter samråd mellan myndigheterna inom sektorn, ett arbetsutskott tillsätts med representanter för de i planeringen i främsta rummet engagerade verken och institutionerna. Ställning till det därvid framkomna arbetsresultatet får sedan ta-

gas på sedvanligt sätt genom behandling och beslut i respektive myndigheters styrelser.

För hälso- och sjukvårdens liksom för socialvårdens byggande anknyter arbetet i huvudsak till det verksamhetsområde, som omfattas av medicinalstyrelsen och centrala sjukvårdsberedningen respektive socialstyrelsen. Arbetet torde här kunna i viss utsträckning bygga på föreliggande planer, men två à tre tjänstemän torde dock bli sysselsatta med den nu aktuella planläggningen.

Inom skolväsendets sektor torde emellertid arbetet bli väsentligt mera omfattande och erfordra mera arbetskraft. Personal torde komma att få frigöras såväl från skolöverstyrelsens organisationsavdelning som från överstyrelsen för yrkesutbildning. Även på skolöverstyrelsens lokala inspektörer kommer en del arbete. De nyinrättade länsskolnämnderna torde dock ej så snart vara i stånd att lämna biträde vid planeringen. Då det gäller universitet och forskningsinstitutioner torde det bli fråga om att för ändamålet bygga upp en särskild tillfällig organisation med personal från de större institutionerna inom området. Å andra sidan är investeringsvolymen här relativt begränsad i förhållande till de övriga sektorerna och dessutom föreligger planer, utarbetade genom byggnadsstyrelsen och särskilda kommittéer för tekniska högskolan och vissa universitet och övriga högskolor. Löpande torde emellertid knappast mera än ett par tjänstemän eller experter behöva avdelas för arbetet. För byggnadsstyrelsens del betyder det nu föreslagna planeringsarbetet en extra uppgift av ej oväsentlig omfattning, framförallt på grund av antalet myndigheter, varmed samarbete måste upptagas. I viss utsträckning kan emellertid planläggningen bygga på redan förelig-

gande planer och dessutom torde styrelsen löpande ha kännedom om anspråken inom en del områden. Personal torde bli erforderlig i liknande omfattning som i fråga om skolväsendet.

För arbetsmarknadsstyrelsen är den nu föreslagna arbetsuppgiften, som förut antytts, av principiellt sett helt ny natur. Styrelsen torde dock i huvudsak inom sig ha för uppgiften lämplig personal, men denna kan ej frikopplas utan att ersättning för att fullgöra de ordinarie uppgifterna anskaffas. Utredningsarbetet kommer i stor utsträckning att ligga på de regionala länsarbetsnämnderna. Även här måste man räkna med anställning av tillfällig personal för ändamålet.

Sammanlagt har jag efter dessa grunder uppskattat att planeringsarbetet på detta stadium skulle draga en kostnad av i runt tal 400 000 kronor. I och för sig vore det naturligt, att Kungl. Maj:t äskade medel för ändamålet av riksdagen men, då det måste betraktas som angeläget att planläggningsarbetet snarast kommer i gång och slutförs inom den tidrymd som ovan angivits, torde kostnaderna för arbetet, som ju i och för sig är av utredningsnatur, få täckas av inom de olika statsdepartementen till förfogande stående medel för kommittéer och sakkunniga. Då arbetet berör samtliga departement med undantag av försvars- och civildepartementen och kostnaderna därför rimligen bör uppdelas på åtta departement, skulle således anspråken på de olika kommittéanslagen endast röra sig om i genomsnitt 50 000 kronor.

:6. Totalplanering

Det kan säkerligen förutses, att med den hårda beskränning av de aktuella byggnadsbehoven, som den angivna begränsade investeringsramen nödvändiggör, enighet angående fördelningen av

de disponibla resurserna inom varje sektor av det offentliga byggandet knappast kan nås. Särskilt torde detta vara fallet inom de sektorer, där ett flertal sidoordnade centralmyndigheter har att svara för verksamheten, ävensom inom sektorer, där verksamheten är uppdelad på en mängd kommunala huvudmän. Resultaten av den sektorvisa planeringen kommer därför sannolikt att vara försedda med åtskilliga reservationer och alternativförslag. Vid en sammanfattning av resultaten i en totalplanering för hela det offentliga byggandet blir det därför säkerligen nödvändigt att taga ställning till kontroversiella uppfattningar i prioritetsfrågor och att söka inom totalramen sammanjämka de olika intressena.

Därvid måste också ställning tagas till en annan fråga. Sektorplaneringen har, som förut nämnts, omfattat dels en fördelning av resurserna på olika investeringsobjekt inom den angivna ramen men dels också en motsvarande fördelning vid en eventuellt möjlig ökning av ramen med 10 %. Man måste emellertid utgå från att av de investeringsobjekt, som inryms inom denna eventuellt vidgade ram, vid en mindre utökning av resurserna vissa behov i första hand måste tillgodoses. Det gäller således att prioritetsgradera de byggnadsbehov, som för de olika sektorerna upptagits inom den vidgade ramen. Det blir därför nödvändigt att vid sammanställning av den sektorvisa planeringen taga ställning till en hel del avvägnings- och prioritetsproblem. Detta torde endast kunna ske genom ett samarbete mellan de myndigheter, som lett planeringsarbetet inom sektorerna. Den lämpligaste formen härför synes mig vara en kommitté eller delegation, tillsatt av Kungl. Maj:t och bestående av representanter för dessa sex myndigheter. Då en väsentlig del av det

offentliga byggandet ankommer på kommunala huvudmän torde dessutom i kommittén böra ingå företrädare för de tre kommunala sammanslutningarna; stadsförbundet, landstingsförbundet och landskommunernas förbund. På grund av problemens kontroversiella natur torde en särskild utomstående ordförande böra utses av Kungl. Maj:t. Kommittén skulle således få sammanlagt tio ledamöter.

En sådan »delegation för offentliga husbyggnader» skulle ha till uppgift att framlägga ett definitivt förslag till långtidsplan för det offentliga byggandet, omfattande dels en mera konkret plan för den närmaste femårsperioden och dels en mera schematisk för den därpå följande perioden fram till 1969. Det är därvid av betydelse att delegationen söker komma fram till ett slutligt resultat, om vilket största möjliga enighet föreligger från samtliga huvudmäns och tillsynsmyndigheters sida.

Bortsett från att en sådan samordning i detta sammanhang är nödvändig torde det allmänt sett innebära en stor fördel, att på detta sätt företrädare för de stora samhälleliga verksamhetsområdena bereds tillfälle att konfronteras med de andra områdenas behov och ges tillfälle till en mera samlad överblick över problemet.

Då delegationens storlek för att möjliggöra ett effektivt och snabbt arbete synes böra begränsas på sätt som föreslagits, kommer en stor del företrädare för olika samhälleliga verksamhetsgrenar ej att ingå i delegationen. Arbetet inom delegationen måste därför så bedrivas, att såvitt möjligt samtliga engagerade organ och myndigheter får tillfälle att framföra sina synpunkter på samma sätt som de organ och myndigheter som representerats i delegationen. Detta kan ske genom att de blir representerade inom delegationen vid

behandlingen av frågor, som berör deras verksamhet. De reservationer, erinringar och synpunkter på den av delegationen slutligt uppgjorda planen, som under delegationsarbetet kan komma att framföras från olika verksamhetsgrenar, bör av delegationen redovisas tillsammans med planen.

Planen bör i sitt slutliga skick innefatta en fördelning på olika grupper av investeringsobjekt för varje år av tioårsperioden, detaljerad i fråga om den tidigare femårsperioden och av principkaraktär i fråga om den senare perioden. Därutöver bör på samma sätt anges fördelningen inom en utvidgad investeringsram med de olika behoven inom denna ram prioritetsgraderade på ett sådant sätt, att därav framgår vilka behov, som vid en blott mindre utvidgning av ramen, bör i första hand tillgodoses.

Delegationens förslag bör få en sådan utformning, att det utan annan departemental behandling än den, som kan förorsakas av annan bedömning från vederbörande statsråds sida, kan direkt läggas till grund för Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen.

Delegationen bör sättas i tillfälle att börja sitt arbete samtidigt med delplaneringen för att därunder kunna taga ställning till uppkommande avgränsningsfrågor mellan sektorerna. Om det förutsätts, att arbetet med planeringen inom sektorerna kan igångsättas redan med ingången av år 1958, torde delegationen kunna börja sitt egentliga arbete på våren samma år och därefter framlägga sitt förslag i sådan tid, att proposition kan avges till 1959 års riksdag.

Då planläggningen, enligt vad som tidigare sagts, borde avse en tidsperiod som börjar med år 1959, bör redan samma års riksdags anvisning av investeringsmedel för budgetåret 1959/60

bygga på planen. Det torde därför få ankomma på delegationen att, i den mån ställning tages till avvägningsproblemen, hålla därav berörda myndigheter underrättade om de ändringar och modifikationer i de sektorvisa planerna, som delegationen avser att föreslå, så att myndigheterna vid uppgörande av sina petita kan taga vederbörlig hänsyn till den medelsram, som kan förväntas ställas till förfogande, därest delegationens planer godtages av statsmakterna.

7. Tillämpning

Den långtidsplan för det offentliga byggandet, som på detta sätt uppgjorts, torde för att ge de planläggande myndigheterna och kommunala organen reella förutsättningar för att genomföra den långsiktiga och rationella planering, som planen avser att ge, böra underställas riksdagen. I första hand bör då, därest riksdagen godtar planen, naturligt årets anvisningar av investeringsanslag och andra medel för byggandet helt baseras på planens investeringsram och fördelning för det första året av perioden. Därutöver måste emellertid av samma orsak en mera bestämd ställning tagas till de närmaste årens investeringar och lämpligen på det sättet att planen för den första femårsperioden i princip fastställs av riksdagen under sådan form att det innebär ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att låta den myndighet, varpå detta ankommer, successivt utarbeta planer och projekt för byggande enligt planen och att för ändamålet använda disponibla eller till förfogande särskilt ställda medel. Ett sådant beslut bör även innebära, att med denna plan samordnas beslut i andra frågor, exempelvis rörande utbyggnad av sådan samhällig verksamhet, som påverkas av eller i sin tur påverkar det offentliga byggandet.

Den senare femårsperioden slutligen torde böra tjäna som bakgrund för bedömningen av möjligheterna att genomföra det med principbeslut i olika frågor, som rör den samhällliga verksamheten, sammanhängande byggandet.

Det torde få anses ligga i sakens natur att riksdagen, därest den fastställer en långtidsplan för det offentliga byggandet i enlighet med förslaget, också bör taga upp till omprövning en del tidigare fattade principbeslut på de verksamhetsområden, som berörs av långtidsplanen. Detta gäller naturligtvis i första hand eventuella byggnadsplaner. Det torde emellertid ej heller vara uteslutet, att en del beslut rörande utvidgning eller omorganisation av den samhälliga verksamheten, där denna kräver motsvarande investeringar i byggnader, kan behöva revideras för att anpassas till den takt, i vilken det däremot svarande byggnadsprogrammet enligt långtidsplanen kan genomföras. En sådan omprövning kan komma att medföra en minskad utbyggnadstakt av andra för verksamheten nödvändiga resurser. Man borde kunna nå därhän, att samtliga för en viss verksamhetsgren erforderliga resurser, såväl personal som byggnader och utrustning, utbyggs parallellt, så att för varje etapp i utbyggnaden alla erforderliga resurser samtidigt står till förfogande. Det torde därför bli nödvändigt att på det departementala stadiet upptaga jämväl sådana frågor till prövning och att samtidigt med proposition rörande långtidsplanen för det offentliga byggandet och därtill knutna anslagsäskanden för det närmaste budgetåret jämväl framlägga propositioner rörande av planen föranledda jämkningar i tidigare fattade beslut.

Sedan en långtidsplan för det offentliga byggandet, enligt vad nu sagts, fastställts, torde Kungl. Maj:t böra an-

visa samtliga tillsynsmyndigheter på området samt de byggande statliga myndigheterna, att var och en inom sitt område planlägga byggandet inom för respektive verksamhetsområde sålunda fastlagd ram. Det torde därvid få ankomma på Kungl. Maj:t, att inom för var och en av de stora huvudsektorerna fastlagd investeringsvolym och med iakttagande i övrigt av vad som riksdagens behandling av planen kan föranleda vidtaga av förhållandena påkallade jämkningar.

Då det gäller statliga byggnader bör myndigheternas planläggning ej inskränkas till att uppgöra program för de närmaste åren utan inom femårsperiodens ram bör projektering och annan förberedelse för byggandets genomförande ske i sådan takt, att tillräckligt underlag finns för en säker kostnadsberäkning, då anslag skall begäras och så att, då byggandet enligt planen skall igångsättas, alla för anbud och byggande erforderliga handlingar föreligger. Att möjliggöra detta är en av långtidsplanens huvuduppgifter. Förarbetet för byggandet kan under sådana förhållanden utföras med tillräcklig noggrannhet och utan den nu vanliga tidsnöden. Olika alternativ kan undersökas och möjligheter till samordning av olika byggnadsobjekt, till standardisering och rationalisering kan tillvaratagas.

En sådan uppläggning av arbetet med byggandets planering och projektering förutsätter, att erforderliga medel står till myndighetens förfogande ej oväsentlig tid, innan medelsanvisningen till byggandet äger rum, och sannolikt ofta innan statsmakterna haft att taga ställning till de definitiva byggnadsplanerna. Emellertid har ju genom den av statsmakterna godtagna långtidsplanen den ekonomiska ramen för byggandet inom myndighetens verksamhetsområde

fixerats. Planen har vidare grundats på en delplanering, där viss fördelning av investeringarna på olika byggnadsobjekt inom myndighetens verksamhetsområde förutsatts. Det torde därför icke böra möta betänkligheter att anvisa medel för projekteringen även i sådana fall, där statsmakterna ännu ej fastställt byggnadsplanerna. Medelsanvisning för projekteringen utgör en nödvändig förutsättning för att långtidsplanen skall få den effekt i fråga om rationalisering och kostnadsbesparing, som den är avsedd att ha. I anslutning till proposition rörande långtidsplanen för det offentliga byggandet bör således för varje verksamhetsområde i förekommande fall medel för projektering äskas. Behov av sådana medel torde av byggande myndigheter böra upptagas i petitan för budgetåret 1959/60.

I fråga om byggnader med icke-statliga huvudmän, närmast då landsting och primärkommuner, är statens medverkan i allmänhet inskränkt till — utöver tillsyn av att byggnaden fyller uppställda krav — en behovsprövning i samband med byggnadstillståndsgivning samt i förekommande fall för meddelande av statsbidrag eller annat statligt stöd. Här ankommer således projektering och annat förberedelsearbete på vederbörande kommunala huvudmän. För att jämväl de skall kunna, på samma sätt som de statliga huvudmännen, genomföra dessa arbeten på ett sätt, som befordrar rationalitet och förbilligande, måste långtidsplanen, till den del den berör dessa huvudmän ges liknande innehåll som i förhållande till de statliga myndigheterna. I fråga om de här aktuella verksamhetsgrenarna — i första hand de stora sektorerna skolor, ålderdomshem och sjukhus — torde därför Kungl. Maj:t böra anvisa vederbörande centralmyndigheter att, med ledning av långtidsplanen för den

närmaste femårsperioden, uppgöra planer för utbyggnaden, vilka för varje huvudman upptager förutsebara byggnadsobjekt, fördelade på perioden i fråga.

Förutsättningen för att en sådan plan skall kunna bli hållbar är emellertid, att hänsyn i första hand tages till ett rationellt utbyggande av verksamheten för landet i dess helhet. Skulle tidsordningen bli beroende av i vilken ordning olika objekt anmäls från respektive kommunala huvudmän, skulle däremot varje planmässighet omöjliggöras. En annan sak är, att lokala och tillfälliga orsaker kan nödvändiggöra senare modifieringar i de uppgjorda planerna vad beträffar detaljer. Givetvis måste den nu åsyftade planläggningen ske i samarbete med vederbörande huvudmän och med all hänsyn till den större eller mindre angelägenheten i behoven från olika håll. Kungl. Maj:ts anvisning till vederbörande centralmyndighet torde också böra innebära ett bemyndigande för myndigheten att låta de på planen grundade tidsuppgifterna till huvudmännen få karaktären av en utfästelse att, med reservation för exceptionella förändringar, medgivande till utförande av byggnaden sedermera kommer att lämnas i enlighet med planen. Därvid torde också böra anges att förutsättningen härför är, att från huvudmännens sida åtgärder vidtagits, så att erforderligt förarbete är klart vid ifrågavarande tidpunkt.

Åtgärder av nu antytt slag får sin största betydelse på sådana områden som skolväsendets och i viss mån socialvårdens, där antalet huvudmän är stort och området svåröverblickbart, om ej riksomfattande planer uppgörs för en längre tidsperiod. Även i detta sammanhang bör framhållas de betydligt större möjligheter, som kommer att föreligga för en planering på skolväsendets område

genom de nyskapade länsskolnämnderna. En nackdel ur denna synpunkt är emellertid att alltjämt den centrala ledningen och tillsynen är fördelad på flera myndigheter.

Uppmärksammas bör också den effekt, som den nuvarande byggnadsregleringen kan få i fråga om genomförandet av uppgjorda planer för byggandet. I sitt yttrande över byggnadsbesparingsutredningens första betänkande säger sålunda byggnadsstyrelsen om de byggnadsreglerande åtgärderna, att de missförhållanden de anses förorsaka »bör lastas icke systemet som sådant utan en mindre god anpassning av projektering och övriga förberedelser i förhållande till detta och vidare vore önskvärt att åtgärder snarast vidtages för att åstadkomma en sådan samordning mellan anslagsbeviljande och tillståndsgivning att en god planläggning av byggnadsföretagen mera än nu är fallet kan underlättas». Liknande synpunkter framförs också i en hel del andra remissyttranden.

Det måste därför bestämt förutsättas, att statsmakternas antagande av en långtidsplan för det offentliga byggandet åtminstone för den närmaste överblickbara tiden samtidigt i princip innebär en fördelning av de vid varje tidpunkt till förfogande stående produktiva resurserna. Naturligtvis kan ändock förhållanden tänkas inträda, temporärt och lokalt, som nödvändiggör vissa förskjutningar i den uppgjorda planen. Dock torde planen på samma sätt som för de byggande huvudmännen även för de arbetsmarknadsreglerande myndigheterna kunna utgöra grunden för en långsiktigare planering av utnyttjandet av tillgänglig arbetskraft liksom för åtgärder för att denna skall kunna stå till förfogande vid den tidpunkt, då så erfordras. Genom förefintligheten av en långtidsplan bör så-

ledes vissa förutsättningar skapas för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna att i god tid vidtaga åtgärder för att förhindra, att planen förtrycks genom aktuell brist på arbetskraft. Naturligtvis bör å andra sidan redan då planen uppgörs, vilket får förutsättas under medverkan av lokalorganen, all hänsyn tagas till möjligheterna att vid planenliga tidpunkter ha arbetskraft till förfogande.

8. Revision

I inledningen till långtidsutredningens betänkande framhålls⁴² att vi på grund av ovissheten om framtiden inte kan räkna med »att även vårt bästa omnöme om utvecklingen under de närmaste fem åren kommer att förverkligas». Värdet av prognoser av detta slag kunde sålunda väntas bli relativt kortlivat och det finns därför »ett behov att successivt revidera dessa bedömningar genom fortsatta undersökningar». Det krävs med andra ord vad som kallas en »rullande framtidsbedömning och planering». Utredningen framhåller också att »denna uppfattning har på ett realistiskt sätt accepterats av de enskilda företagen i deras planering för framtiden» och menar att »studiet av långsiktstendenserna inom ekonomin i allmänhet bör betraktas på samma sätt». »Sedan något år gått», säger utredningen vidare, »kan man också överblicka, i vilken utsträckning en utbyggnad av kapaciteten kommer till stånd i enlighet med tidigare uppgjorda planer». »Alla dessa frågor följs i de nationalbudgetundersökningar, som årligen utarbetas på ett års sikt. Vad det därutöver närmast gäller är att år från år jämföra dessa förändringar med långtidsutredningen för samma period samt att ställa in dem i ett längre tidsperspektiv. Resultatet kan bli en åtminstone partiell revision

av perspektivet för en något längre period.» Utredningen förutser att resultatet av de fortlöpande undersökningarna skulle bli »en kort årlig rapport om de förskjutningar i betingelserna för den långsiktiga utvecklingen, som ägt rum sedan närmast föregående större långsiktstudering framlades. Skulle mera djupgående ändringar i de ekonomiska förutsättningarna inträda, kan det bli nödvändigt att utvidga denna rapport till en mera fullständig utredning, även om fem år ännu inte förflutit sedan en sådan senast lades fram. Ett sådant kontinuerligt utredningsarbete skulle även förbättra möjligheterna att inom en kort period sammanställa en mera grundlig ny långtidsutredning. Initiativ skulle i god tid kunna tagas till undersökningar, som med svårigheter kan genomföras på kort tid. Sådana undersökningar, exempelvis prognoser baserade på statistiken, skulle kunna så långt möjligt samordnas, så att de blir jämförbara. Och viss personal skulle genom att kontinuerligt följa utvecklingen förvärva specialkunskaper på de områden, som blir aktuella i långtidssammanhang. Dessutom skulle kontinuerligt arbete med att följa den ekonomiska utvecklingen på längre sikt kunna underlätta en realistisk planering på olika delområden.»

Vad sålunda sagts om den totalplanering, som långtidsutredningen innebär av våra produktiva resursers utveckling och fördelning, gäller i lika hög grad den motsvarande planeringen inom det delområde, som det offentliga byggandet utgör. Klart har detta framhållits av centrala sjukvårdsberedningen i dess yttrande över byggnadsbesparingsutredningens betänkande, där det om behovet av en långtidsplan heter, att »en förutsättning för att systemet skall fungera är emellertid att vederböran-

de centrala myndigheter har resurser att hålla den översiktliga planeringen å jour med utvecklingen. Sker icke detta kan systemet med fastställande av byggnadsplaner komma att försvåra i stället för att underlätta en rationell planering. På sjukhusbyggandets område bör denna omständighet särskilt beaktas, eftersom den medicinska vetenskapen befinner sig i en rastlös utveckling, vilket medför snabba förskjutningar och ändringar i principiella avseenden inom planeringen.»

Samma synpunkter torde kunna läggas även på andra områden av det offentliga byggandet. Skolväsendet befinner sig sålunda i väsentliga delar i stöpsleven. I mycket hög grad torde också skolplaneringen bli avhängig av befolkningsutveckling och befolkningsomflyttning samt av de utbildningsbehov, som aktualiseras i ett starkt progressivt samhälle.

Inom socialvården kan betydande förändringar inträffa i fråga om barnavård och förskolevården. Mellan socialvården å ena sidan och sjukvård och fångvård å den andra kan också gränsförskjutningar ske. Att sådana i det förra hänseendet redan är aktuella framgår av socialstyrelsens yttrande över långtidsutredningens⁴³ och byggnadsbesparingsutredningens betänkanden. På ungdomsvårdens och fångvårdens område pågår ju för närvarande en stark utveckling till nya vårdformer med därav följande nya byggnadsbehov.

Att den akademiska utbildningen liksom den tekniska och vetenskapliga forskningen befinner sig i en rastlös utveckling torde stå klart och de planer, som i dag uppgörs för utbyggnad på dessa områden, torde ej osannolikt snart vara föråldrade.

Inom snart sagt alla sektorer av det offentliga byggandet föreligger sålunda

ett starkt behov av en »rullande» framtidsbedömning. Den femårsplan, som i det föregående antytts för det offentliga byggandet, skall ju ge underlaget för att detaljplanera och projektera byggandet inom varje sektor, för vilket ändamål en period av denna längd är nödvändig. Det ligger då i sakens natur, att denna femårsplanering för varje år som går måste kompletteras med planering för ytterligare ett år. En motsvarande utökning måste då också ske av den principiella planen för en tioårsperiod. Även ur denna synpunkt är således en årlig revision av långtidsplanen för det offentliga byggandet nödvändig.

Redan i det första betänkandet⁴⁴ framhöll jag i anslutning till de påvisade betydande byggnadsbehoven, att »det kan säkerligen förväntas att under den tid, som åtgår för att tillgodose dessa behov, utvecklingen och samhällsförändringar kan komma att skapa ytterligare byggnadsbehov eller helt nya sådana» och vidare »Den disproportion mellan förefintliga byggnadsbehov och möjligheterna att tillfredsställa dem, som av den verkställda undersökningen framgår, är visserligen, som tidigare framhållits, till en del förorsakad av aktuella begränsningar och kan därför i framtiden minska. Till större delen torde emellertid denna disproportion på såväl det nu ifrågavarande området som på andra områden, där produktiva resurser tages i anspråk, vara av bestående karaktär. Det torde i själva verket vara så, att även under normala förhållanden inom världspolitik och världsekonomi och därmed även på det nationalekonomiska området i ett högtutvecklat samhälle de av den tekniska utvecklingen skapade behoven av nyttigheter aldrig kan kvantitativt helt tillfredsställas av de samtidigt existerande tekniska resurserna. Frågan

är väl, om icke just denna spänning mellan utvecklingens stegring av anspråken och möjligheterna att tillfredsställa dem i mycket utgör drivkraften till denna utveckling. Därmed skulle också vara sagt, att det nu aktuella problemet att söka nedbringa kostnaderna för samhällets byggande för att därigenom möjliggöra en kvantitativt större behovstillfredsställelse så mycket mindre hänför sig uteslutande till dagens speciella situation som det är och kommer att förbli ett av det moderna samhällets ständiga problem».

Vad nu sagts skulle således innebära, att uppgörandet av en långtidsplan för det offentliga byggandet skulle bli ett regelbundet årligt arbete. Givetvis måste emellertid förutses, att denna årliga revision av planen med hänsyn till utvecklingen och det faktiska utfallet av årets investeringar samt kompletteringen av planen för ytterligare ett år ej blir av den omfattning som utarbetandet av en långtidsplan första gången. Det torde därför i allmänhet vara tillräckligt att tillse, att de olika myndigheternas planläggning samordnas och en utökad och i mån av behov reviderad totalplan uppgörs. På samma sätt som förut angivits bör denna uppgift handhas av en delegation. Av samma orsaker som långtidsutredningen angivit i fråga om totalplaneringen⁴⁵ talar därför starka skäl för att göra delegationen för det offentliga byggandet till en permanent institution.

Förefintligheten av ett sådant permanent organ för planlägningsarbetet inom området skulle skapa förutsättningen för att investeringsäskandena från de olika myndigheternas och institutionernas sida bleve samordnat och inordnat i en gemensam plan, vilken på samma sätt, som i det föregående angivits, varje år skulle läggas till grund för anslagsäskanden och av riksdagen

antagas för en ny femårsperiod. Det kan också i detta sammanhang pekas på möjligheten av att med tiden, i den mån behov därav visar sig, på denna delegation lägga jämväl en del andra uppgifter av samordnande karaktär inom det offentliga byggandets område. Den nuvarande stora splittringen och nödvändigheten av en mycket stark hushållning med resurserna gör det sannolikt, att en samordning skulle kunna bli av betydelse för ett planmässigt utnyttjande av resurserna och för en rationell utveckling av det offentliga byggandet.

9. Sammanfattning

I anslutning till vad jag sålunda i det föregående anfört föreslår jag följande.

Kungl. Maj:t uppdrager åt *socialstyrelsen*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *medicinalstyrelsen*, *byggnadsstyrelsen*, *skolöverstyrelsen* och *universitetskanslersämbetet* att var och en, inom enligt i det föregående angivet område, i samråd med övriga berörda myndigheter och institutioner samt, där huvudmännen för byggandet är kommuner, i samråd med representanter för svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund och svenska landstingsförbundet uppgöra planer för byggnadsverksamheten inom respektive områden för tiden 1959—1968. Planeringen skall ske med utgångspunkt från att i första hand nödvändigt byggande skall inrymmas inom nuvarande ram, för femårsperioden 1959—1963 utökad med i genomsnitt 5 % årligen och för femårsperioden 1964—1968 med ytterligare i genomsnitt 5 %. Därutöver skall för den förra perioden planering ske för ett alternativ med intill 10 % vidgad ram, varvid byggnadsobjekt eller grupper av sådana skall upptagas i den ordning de bör komma i fråga, därest allenast en mindre ökning blir möjlig.

Kungl. Maj:t föreskriver, att kostnaderna för planeringsarbetet, vilket förutses inom varje sektor handhas av en arbetsgrupp bestående av personal från de av arbetet huvudsakligen berörda myndigheterna ävensom vid behov av för ändamålet särskilt anställda, skall bestridas ur utrikes-, justitie-, social-, kommunikations-, finans-, ecklesiastik-, jordbruks-, handels- och inrikesdepartementens anslag till kommittéer och sakkunniga samt ersättning utgå enligt kommittékungörelsen.

Arbetet bör genomföras så att preliminära planer är färdiga den 1 juli 1958 och slutligt resultat kan framläggas senast den 1 oktober 1958.

Samtliga statsmyndigheter och statsunderstödda institutioner anvisas av Kungl. Maj:t att vid uppgörande av petita eller vid framställning om statlig medelsanvisning i övrigt anpassa medelsbehoven för investeringar till vad de för de olika sektorerna uppgjorda planerna förutser.

Kungl. Maj:t tillsätter en *delegation för offentliga husbyggnader*, bestående av en representant för vardera socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, byggnadsstyrelsen, universitetskanslersämbetet, skolöverstyrelsen, svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund och svenska landstingsförbundet jämte särskild ordförande, med uppgift att samordna planeringsarbetet och på grundval därav uppgöra en totalplan för byggandet under perioden 1959—1963 enligt i det föregående angivna linjer. Denna plan bör föreligga färdig i sådan tid och i sådant skick, att på grundval därav proposition kan framläggas i samband med statsverkspropositionen vid 1959 års riksdag.

Delegationens uppdrag bör vidare innefatta att i fortsättningen i samråd med *konjunkturinstitutet* löpande följa

utvecklingen såväl i fråga om konjunkturella och andra förändringar, som berör det offentliga byggandet, som då det gäller erforderliga kvantitativa eller kvalitativa förändringar i de uppgjorda planerna för de olika sektorerna av det offentliga byggandet. Beredningen skall ha att årligen i samråd med berörda myndigheter och institutioner komplettera långtidsplanen för en ny 5-årsperiod respektive 10-årsperiod samt därvid vidtaga den revision av planerna, vartill förhållandena kan föranleda. Om sådana förändringar i planerna skall beredningen löpande hålla berörda myndigheter och institutioner underrättade. Förslag till reviderad långtidsplan skall senast 1 oktober varje år överlämnas till Kungl. Maj:t.

Beredningen torde vidare böra i sitt arbete uppmärksamma alla möjligheter till åtgärder i rationaliserande och kostnadsminskande syfte och i sådana hänseenden hos Kungl. Maj:t föreslå därav motiverade åtgärder.

Efter de eventuella ändringarna i det årliga uppgjorda förslaget till långtidsplan för det offentliga husbyggandet underställs planen i proposition riksdagen i anslutning till nationalbudgeten. Varje proposition som innehåller anslagsäskanden på området eller förslag, som kräver investeringar under 10-årsperioden, anknyts till långtidsplanen för det offentliga husbyggandet.

Samtidigt med att planen underställs riksdagen begärs bemyndigande att, i den mån medel härför finns disponibla, låta utföra erforderliga projekterings- och andra förberedande arbeten för byggande enligt planen för de närmaste åren av femårsperioden. Där så är erforderligt äskas därvid jämväl medel för sådant projekteringsarbete, vilka medel vid bifall till propositionerna sedermera ställs till vederbörande planerande eller byggande myndighets förfogande.

23. Från program till byggnad

1. Programmet och funktionskraven

En offentlig byggnads primäruppgift kan väl sägas vara att tillgodose lokalbehovet för en viss samhällelig verksamhet. Det är därvid klart, att byggnaden måste anpassas till vad som är nödvändigt för att verksamheten skall kunna bedrivas på avsett sätt. Det är då vidare också klart, att funktionskraven i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende och icke minst den formulering kraven får, blir av avgörande betydelse för byggnadens dimensionering, utformning och utrustning och därmed också för dess kostnad. Till dessa primära funktionskrav kommer så de krav, som för olika byggnadsändamål och ofta beroende på byggnadsstorlek, läge och andra omständigheter ställs i gällande författningar eller av vederbörande tillsynsmyndigheter på byggnadsområdet i exempelvis brandskydds-, hälsovårds-, arbetarskydds- och civilförsvarshänseende. Allt detta — de kvantitativa och kvalitativa funktionskraven liksom krav av nu sist nämnt slag — bildar tillsammans de förutsättningar, efter vilka projektören har att söka utforma byggnaden. De utgör med andra ord tillsammans *program* för projekteringen.

Med den dominerande betydelse programmet således har för byggnadens anläggningskostnad är det klart, att en granskning, som avser att väsentligt förbilliga byggandet, även måste omfatta en undersökning av möjligheterna

att modifiera gängse programkrav. Det sägs också i direktiven⁴⁶ att »vissa tecken tyder på att inom den statliga och statsunderstödda husbyggnadsverksamheten standard och kostnader emellanåt drivits upp högre än vad som kan anses försvarligt med hänsyn till det statsfinansiella läget och den nödvändiga restriktiviteten i fråga om utnyttjandet av våra reala resurser». Och vidare att »en samlad bedömning av å ena sidan alla de offentliga byggnadsbehov, som från olika håll anmälts, och å andra sidan våra för deras tillgodo-seende disponibla resurser kan ge anledning till en allvarlig omprövning av många krav på byggnadernas standard och utrustning, som vi vant oss vid att betrakta som nödvändiga». Såsom jag inledningsvis framhållit, är avsikten att uppta dessa frågor i en senare utredningsetapp, sedan möjligheterna att på det tekniska och organisatoriska området genomföra besparingsfrämjande åtgärder så fullständigt som möjligt undersökts. Här skall emellertid beröras några problem av organisatorisk natur, som sammanhänger med frågan om program och programkrav.

Av det nu sagda följer naturligt att det måste vara i högsta grad angeläget, att programmets krav på lokaler och lokalstandard icke sätts högre än vad som för verksamheten är oundgängligen nödvändigt. De ytterst begränsade resurserna nödvändiggör att mycket starkt taga hänsyn till de eko-

nomiska konsekvenserna i fråga om varje programkrav. Formuleringen av dessa måste därför bli resultatet av en mycket ingående och i fråga om såväl funktionen som de anläggningsekonomiska konsekvenserna sakkunnig bedömning.

Då det gäller de ekonomiska bedömandena och hänsynstagandena saknas emellertid just i fråga om byggnader för offentlig verksamhet i betydande utsträckning den direkta drivfjädern därtill — till skillnad från vad fallet är vid näringslivets byggande eller bostadsbyggandet. Kostnaderna för anläggningen skall oftast ej direkt bäras av den myndighet eller institution, som svarar för verksamheten och som i allmänhet också har att formulera programkraven. Det ligger då ej heller så naturligt till för dessa som för industrins eller bostadsbyggandets motsvarande organ att låta varje avgörande i fråga om byggandet — likaväl som då det gäller verksamheten i övrigt — bli en kompromiss mellan hänsynen till verksamhetens krav och till ekonomins. Inom näringslivet och bostadsbyggandet kommer kapitalkostnaderna alltid att direkt påverka driftkostnaderna. Inom det offentliga byggandet är detta endast fallet på begränsade områden, exempelvis inom en del statliga och kommunala affärsverk.

För kommuner, såväl landsting som primärkommuner, finns visserligen alltid ett visst mått av ekonomiskt tvång däri att — framför allt då anläggningen direkt skattefinansieras men även vid hel eller delvis lånefinansiering — anläggningskostnaderna påverkar kommunalskattens höjd. De kommunala verkställande organen, landstingens förvaltningsutskott och kommunalnämnderna, måste således vid ställningstagande till frågan om nyanläggningar avväga funktionskraven mot an-

läggningskostnaden. Nu är det emellertid så, att i de största kommunerna olika grenar av kommunal verksamhet handhas och i aktuella fall byggnadsprogrammen uppgörs av särskilda kommunala organ. Uppgiften att handha en verksamhet och att anskaffa för denna erforderliga lokaler och därmed på detta område i första hand bestämma kommunens utgifter blir därigenom skild från uppgiften att sörja för motsvarande inkomst. I viss utsträckning är detsamma fallet i lands- och stadskommuner i övrigt.

Detta problem har även berörts i yttrande av svenska landskommunernas förbund över mitt första betänkande. Förbundet säger sålunda,⁴⁷ efter att ha konstaterat att en viss reaktion mot ett onödigt överdådigt byggande på senare tid förmärks också på kommunalt håll, att »även där kommunens styrelse och det anslagsbeviljande organet försöker iakttaga återhållsamhet leder detta icke alltid till resultat». Förbundet konstaterar i anslutning härtill att »kommunalförvaltningens uppdelning på en rad fackorgan, som — ofta med stöd från statliga fackmyndigheter — har att tillvarata specialintressen, äro ur dessa synpunkter icke helt tillfredsställande». Förhållandena blir icke bättre av att även dessa specialorgan, då det är fråga om en nyanläggning, i regel tillsätter en särskild byggnadskommitté, som då har att både uppgöra program och sörja för dess genomförande. Avståndet till »det anslagsbeviljande organet» blir då än längre och de skatteekonomiska konsekvenserna av byggnadskostnaderna därmed än avlägsnare. Det ligger då i sakens natur, att för sådana byggnadskommittéer strävan huvudsakligen kommer att inriktas på att skapa en byggnad, som tillfredsställer långtgående funktionskrav.

Även inom landstingens verksamhet

råder liknande förhållanden, då det gäller byggandet. Landstingets verkställande organ, förvaltningsutskottet, har ju i fråga om den löpande verksamheten ständig kontakt med såväl kostnadssidan som med inkomsterna och måste därvid söka hålla de förra inom ramen för en rimlig och möjlig skatteinkomst. Trots att landstingens byggande i huvudsak är inskränkt till en sektor, sjukvården — visserligen ekonomiskt omfattande men i sig ensartad och intimt sammanhängande med den löpande verksamheten — skapas i regel för åtminstone större utbyggnader av anläggningarna särskilda byggnadskommittéer även här. Konsekvenserna blir då i stort sett desamma som i fråga om primärkommunerna.

Detta sätt, att för större byggnadsanläggningar skapa särskilda tillfälliga organ, tillämpas även inom statsförvaltningen. Trots att den löpande verksamheten normalt handhas av en statlig centralmyndighet och trots att för den statliga byggnadsverksamheten finns en särskild centralmyndighet inrättas ofta kommittéer, nämnder eller delegationer för att uppgöra program och handha byggandet. Visserligen saknas för närvarande inom statsförvaltningen såväl hos den för verksamheten ansvariga centralmyndigheten som hos den byggande myndigheten det ekonomiska tvång, som skulle nödvändiggöra en rationell avvägning mellan funktionskrav och kostnader. Jag kommer emellertid att i det följande upptaga denna fråga till närmare behandling och framlägga förslag, med syfte att införa en viss grad av sådant ekonomiskt tvång både för den byggande myndigheten och för de lokalnyttjande organen. Ett bibehållande av systemet med särskilda byggnadskommittéer inom statsförvaltningen kan komma att i stor utsträckning omintetgöra syftet med en sådan

reform. Systemet med byggnadskommittéer, som ju särskilt tillämpas, då det gäller stora och komplicerade byggnadsobjekt, medför också en nackdel därigenom att det från den byggande centralmyndigheten undandras möjligheten att få erfarenhet från väsentliga delar av det offentliga byggandet och därmed också minskar förutsättningarna för utvecklings- och rationaliseringsarbetet på det offentliga byggandets område.

Programmet för det offentliga byggandet bör således såvitt möjligt uppgöras av den, som har att bära de ekonomiska konsekvenserna jämväl i fråga om kapitalkostnaderna. Då det gäller landstingen torde något hinder ej möta för en sådan ordning och det är känt att inom enstaka landsting detta redan diskuteras. I fråga om primärkommunerna torde nuvarande kommunallag lägga vissa hinder i vägen för mera omfattande reformer och för de större kommunerna, främst givetvis de stora städerna, torde en uppdelning på ett flertal verkställande organ vara organisatoriskt nödvändig och dessutom ur andra synpunkter lämplig. En mera restriktiv inställning till särskilda mer eller mindre tillfälliga byggnadsorgan är emellertid ur de här aktuella synpunkterna önskvärd.

Det är emellertid också en annan fråga, som bör beröras i samband med programmet. Vad som nu behandlats har gällt programmets realinnehåll, dvs. de kvantitativa och kvalitativa krav som byggnaden skall fylla. Därmed är således den viktigaste faktorn, som bestämmer byggnadens kostnad, behandlad. Det ankommer sedan på projektören att skapa en byggnadslösning, som motsvarar dessa krav. Ett visst lokalprogram och vissa standardkrav kan emellertid i regel tillfredsställas av en mängd olika byggnadslösningar, såväl då det gäl-

ler byggnadens utformning som dess tekniska utförande. Anläggningskostnaderna för olika sådana lösningar kan i hög grad variera, vilket bland annat framgår av en del av de teknisk-ekonomiska specialundersökningar, som verkställs inom utredningens ram.⁴⁸ Det är då av största betydelse att programmens formulering icke är sådan att den hindrar den mest ekonomiska lösningen. Man måste därför söka renodla programmet till att såvitt möjligt endast omfatta de funktionsmässiga krav, som man efter omsorgsfull prövning kommer fram till är nödvändiga för verksamheten, och icke i programmet gå in på *hur* dessa krav skall tillfredsställas i fråga om byggadsutformning, dimensioner, material o. dyl.

Det är självklart, att ett program för en byggnad måste uppgöras under medverkan av byggnadssakkunnig fackman. Dennes medverkan är nödvändig för att för funktionens företrädare kunna ange de byggnadstekniska resurserna att tillfredsställa olika krav liksom de anläggningsekonomiska konsekvenserna av kraven. Hans medverkan är även nödvändig för att ge programmet en sådan form, att det verkligen kan läggas till grund för en projektering. Däremot får det icke resultera i att programmet övertar en del av projekteringen. Programuppgifter som avser byggnadsutformning, dimensioner, konstruktioner, material e. dyl. hör således icke hemma i programmet. De bör medtagas där endast i sådana fall, då de både i funktionsmässigt och byggnadstekniskt hänseende kan bygga på entydiga resultat av erfarenhet eller forskning eller då de är en följd av gällande lag eller författning.

Det är angeläget att denna gränsdragning sker mellan program och projekt, och det är likaså angeläget att programmet icke binder projektören mera än

vad som ur funktionsmässig synpunkt är objektivt nödvändigt. För närvarande förhåller det sig emellertid i regel oftast annorlunda. Generella program, dvs. av vederbörande tillsynsmyndighet uppgjorda bestämmelser, normer och anvisningar, har oftast en sådan utformning, att de i stor utsträckning förhindrar andra lösningar av byggnadsproblemet än sådana som föresvävat den byggnadsfackman, som formulerat programmet.

Vad som också bidrar till tendensen att uttrycka funktionskraven i byggnadstekniska föreskrifter är nog den omständigheten, att de, som har att formulera funktionskraven, dvs. fackmännen inom vederbörande verksamhet, i allmänhet har svårt att formulera ett programkrav utan att tänka sig detta utformat i en byggnadslösning. I allmänhet söker därför funktionens företrädare uttrycka sina samlade krav i mer eller mindre fullständigt skisserade planlösningar. Det råder i vårt land en utbredd uppfattning, att de, som skall begagna en byggnad, därmed också har förutsättningar att i princip utforma den. Och dock är denna del av projektarbetet det, som förutsätter det största fackkunnandet och den vidaste erfarenheten och som därtill är avgörande för anläggningskostnaden. Icke minst för att förhindra att programmet på detta sätt snedvrids, är det nödvändigt att en byggnadsfackman medverkar vid dess utformning.

Men även om ett program med mera detaljerade föreskrifter om byggnadens utformning och utförande utformats av en skicklig byggnadsfackman, får programmet samma begränsade verkan i fråga om möjligheterna till olika byggnadslösningar. Bakom fackmannens formuleringar av programbestämmelserna måste alltid ligga vissa tänkta lösningar av programmet och i och med det

binds projektarbetet, till förfång för andra eventuellt mera ekonomiska lösningar.

Det kan i detta sammanhang hänvisas till de anmärkningar sakrevisionen framställt mot skolöverstyrelsens generella program för skolbyggnader,⁴⁹ anmärkningar som i stort ansluter sig till de synpunkter på programmet, som jag här framfört.

Samma synpunkter som i fråga om de generella programmen måste också läggas på de program, som uppgörs för en enskild byggnadsanläggning. Då det gäller de kommunala byggnadskommittéerna torde i allmänhet redan från början arkitekt engageras, innan det egentliga byggnadsprogrammet är utformat. Därigenom blir det vanligen icke tillfälle till något egentligt programarbete, vid vilket hänsyn till de föregående behandlade avvägningarna mellan programkrav och ekonomiska bort tagas. Kan man i dessa fall tala om ett program, måste man säga att det snarast tar form jämsides med projektet. Därigenom skapas ej heller för projektören förutsättningarna för en undersökning av i vilken utsträckning och till vilken kostnad olika alternativa lösningar kan tillfredsställa behovet. Det gäller emellertid här oftast byggnader, för vilka i stor utsträckning generella programkrav finns fixerade.

I statliga byggnadskommittéer eller liknande organ torde normalt i kommittén ingå jämväl byggnadssakkunskap. Uppgiften för denna bör då vara att söka ge programmet en utformning i enlighet med vad i det föregående sagts. I allmänhet bör det ur de anförda synpunkterna vara riktigtast att tillse, att programmet föreligger klart då projektörens arbete börjar. Det torde också följa av det föregående, att kvalificerad byggnadssakkunskap visserligen är nödvändig för programmets

utformning men att denna ej nödvändigtvis bör representeras av den, som efter det uppgjorda programmet skall projektera anläggningen. I fråga om myndigheter eller institutioner, som både är eller representerar byggherre och handhar projektering samt eventuellt också utförande av anläggningen, blir en konsekvens av det förda resonemanget vidare, att det utredningsarbete, som leder till programmet, bör skiljas från projekteringen, så att svaret för de båda stadierna i arbetet åvilar olika organisationsenheter inom myndigheten.

Sammanfattningsvis kan således sägas, att programmet för byggnadsanläggningar bör utformas av den, som handhar verksamheten i anläggningen, under medverkan av kvalificerad byggnadssakkunskap samt att såvitt möjligt den, som utformar programmet, även bör ha att bära kostnaderna för byggnaden, antingen nu dessa täcks av skatter eller driftinkomster. Vidare bör systemet med särskilda byggnadskommittéer såvitt möjligt undvikas. Slutligen bör programmet i största möjliga utsträckning inskränka sig till att ange funktionskraven, kvantitativt och kvalitativt, och ej binda byggnadslösningarna, varken i fråga om utformning eller utförande.

2. Projekteringen

Även om ett fixerat program föreligger och i än högre grad därest detta utformats efter de linjer, som i det föregående angivits, kan byggnadsproblemet lösas på mycket olika sätt och till mycket olika kostnader. Bland annat av de i det föregående omnämnda teknisk-ekonomiska undersökningarna inom utredningen framgår det, att det är principlösningen som därvid har den största betydelsen — sålunda byggnadens eller byggnadernas allmänna

utformning, våningsantal och planlösning, om anläggningen utförs koncentrerad eller uppdelad osv. I en av de teknisk-ekonomiska undersökningarna⁵⁰ har sålunda visats att även rätt normala variationer i fråga om planlösning och våningsantal ger variationer i anläggningskostnad på 20 à 30 %. Val av olika konstruktioner, material och utrustningar har visserligen var för sig icke samma betydelse, men alla sådana delproblem tillsammans blir likväl av stor ekonomisk vikt. Om också olika lösningar i dessa hänseenden icke innebär kostnadsskillnader i varje särskilt fall av mer än en eller annan procent, som framgår av en del andra teknisk-ekonomiska undersökningar,⁵¹ kan dock ekonomiskt ofördelaktigare lösningar i olika sådana hänseenden tillsammans skapa kostnadsskillnader på 10-tals procent eller mer. Även i dessa senare hänseenden blir emellertid mångt och mycket bestämt redan på ett tidigt stadium i och med fastläggandet av byggnadens allmänna utformning i skiss och dennas godkännande av byggherren. I synnerhet med nuvarande utbildning och specialisering på projektörsområdet måste, för att projektarbetet skall leda till ett rationellt resultat, sakkunskap av olika slag medverka redan från första början — på skisstadiet. Redan skissen måste bli ett resultat av ett utpräglat lagarbete. Å andra sidan måste detta lagarbete ledas och sammanhållas av en projektledare.

Lagarbetet måste också fortsätta under hela projekteringen och medverkan från olika specialisters sida måste vara kontinuerlig. Den får icke ske på det sättet, att de bärande konstruktionerna eller installationer och anordningar för värme, ventilation etc. blir onödigt komplicerade och därmed dyrbara, genom att de måste anpassas till en ur

dess synpunkter olämplig byggnadsutformning. Det löpande samarbetet måste gå i detalj och helst även omfatta ritningar, måttsättning, arbetsbeskrivningar och eventuella kostnadsberäkningar. I detta hänseende är det i stor utsträckning fråga om arbeten av mer eller mindre utpräglad rutinbetonad karaktär, som inom de olika byggnadsfacken utförs av personal med sinsemellan helt eller delvis likartad utbildning och kompetens. Genom ett sådant ständigt samarbete i projektarbetets olika stadier och på dess olika plan mellan de olika fackmännen kan byggnadsutformningen såväl i helhet som i detaljer ske med hänsynstagande till alla tekniska synpunkter, som är av betydelse för att resultatet skall bli en rationell lösning av den aktuella byggnaden.

Så sker icke för närvarande. Även om i många fall ett mer eller mindre permanent samarbete organiseras mellan de på området verksamma fackmännen och även om detta samarbete stundom sätter in på ett relativt tidigt stadium, utgör dock den nuvarande organisationen med användning av självständiga konsultföretag på vart och ett av fackområdena ett avsevärt hinder för ett genomfört lagarbete och därmed också för en rationell projektering.

Jag har i mitt första betänkande pekat på några nyare tendenser till att skapa mera allsidigt sammansatta projektorgan, exempelvis på bostadsbyggandets område,⁵² där de större byggherrarna haft ekonomiska resurser att bygga upp egen organisation för ändamålet. Även de senare årens initiativ till samkommunala arkitekt- och byggnadskontor ansåg jag vara ett steg i samma riktning.⁵³ Framgången för denna organisationsform blir emellertid självklart beroende av, att kontoren kan komma att ställas under ledning av

tillräckligt kvalificerad person och jämväl i övrigt i fråga om de olika specialiteterna besättas med tillräckligt kvalificerade fackmän. Om möjligheterna i detta hänseende torde det för närvarande vara för tidigt att uttala sig. Även inom de större entreprenörföretagen har ansatser gjorts till att knyta kvalificerade projektorgan till företagen, dock då oftast inriktade på industri- och i någon mån bostadsbyggande. Då det gäller offentliga byggnader kommer entreprenören in först på ett stadium, då projektet föreligger färdigt. Vissa försök att få entreprenörens medverkan tidigare har emellertid under sista tiden gjorts.

En projektorganisation efter de i det föregående antydda linjerna bör omfatta kvalificerad sakkunskap på husbyggnadsprojekteringens olika områden, dvs. arkitekt, byggnadskonstruktör, vvs-konstruktör och kanske också el-konstruktör. Lika nödvändigt som att projekteringen sker under medverkan av olika specialister är, att arbetet leds och sammanhålls av en person, av en projektledare, som har erforderlig insikt på specialisternas områden, ingående kännedom om funktionens krav, tekniskt-ekonomiskt kunnande samt fantasi och erfarenhet, som fordras för det miljöskapande, som ingår i varje projekteringsuppgift.

Med nuvarande fackuppdelning på området kommer det att i en sådan organisation, som nu skisserats, erfordras flera arkitekter än övriga byggnadsfackmän. Att döma av nuvarande fördelning av de totala projekteringskostnaderna⁵⁴ skulle omkring 3 å 4 arkitekter sysselsätta en byggnadskonstruktör. Ungefär samma proportion torde råda, då det gäller vvs-konstruktör. En projektorganisation skulle således av kvalificerad personal behöva minst 3 å 4 arkitekter, en byggnadskonstruktör och

en vvs-konstruktör jämte medhjälpare i ungefär samma proportion. Det blir alltså en relativt stor organisation, åtminstone i jämförelse med den genomsnittliga storleken av nuvarande projektföretag. Ett ej obetydligt antal konsultföretag är dock redan av en sådan storlek, att de mycket väl skulle kunna ha en organisation av antytt slag.

Den nödtvungna minimistorlek av projektorganisationen, som blir en följd av dess sammansättning, skulle i och för sig medföra en del beaktansvärda fördelar. I första hand möjliggörs däri-genom en rationalisering av det mera rutinbetonade arbetet. Sålunda kan ritarbetet, till fördel jämväl för arbetsresultatet, sammanföras till gemensamt ritkontor. Det egentliga kontorsarbetet, som även för ett småföretag är av ej oväsentlig omfattning och ganska betungande, kan i en större organisation genom användning av olika kontors-hjälpmiddel rationaliseras. Det viktigaste i detta sammanhang torde emellertid vara, att de kvalificerade fackmännen kan avlastas från allt arbete, som kan anförtros åt lägre kvalificerad personal. Den fördelning av arbetet på för de olika uppgifterna lämplig kvalificerad personal måste vara av särskilt stor betydelse med hänsyn till den brist på högkvalificerade fackmän, som på husbyggandets område föreligger och som kan förväntas bestå, åtminstone för avsevärd tid. Till en ej helt oväsentlig del torde den ofta påtalade arkitektbristen ha sin orsak i att framför allt i de små företagsenheterna även arbete, som kan anförtros personal med andra kvalifikationer, utförs av arkitekt.

En annan än mer betydelsefull vinst skulle förefintligheten av större projektorganisationer på husbyggandets område innebära i de större både ekonomiska och personella resurser, som

därigenom förefanns att samla och bearbeta det erfarenhetsmaterial, som projekteringen gav. Därigenom skulle ett utvecklings- och forskningsarbete kunna komma till stånd på det håll, där det naturligt hör hemma. För närvarande medger resurserna sällan annat än arbete på aktuella projekt. Denna brist torde vara en väsentlig orsak till att så föga hittills gjorts på detta område inom husbyggnadstekniken. Inom den privata industrin och exempelvis på kommunikationsväsendets och kraftverksbyggandets områden är utvecklings- och forskningsarbetet i hög grad knutet till konstruktionsverksamheten. På husbyggandets område har forskning och utvecklingsarbete i stor utsträckning fått karaktären av en särskild verksamhet. Endast inom de största byggnadsföretagen och de största materialproducerande företagen är förhållandena närmast jämförbara med inom industri och teknik i övrigt.

Det nu behandlade organisationsproblemet i fråga om projekteringen är ju icke ett för det offentliga byggandet speciellt sådant. Även om det kanske gäller detta område i högre grad än exempelvis bostadsbyggandet och industribyggandet, är det dock en fråga, vid vars lösande hänsyn måste tagas till hela husbyggnadsområdet och som får verkningar för hela detta. Som inledningsvis antytts kan det alltså icke bli fråga om att i detta sammanhang söka framlägga några konkreta förslag till reformer. Detta är så mycket mindre fallet, som det i stor utsträckning gäller den privatekonomiska sektorn av samhället. Med det sagda har jag endast velat påvisa vissa organisatoriska orsaker till att projekteringen av byggnader, och då här närmast byggnader för offentlig verksamhet, icke kan helt bedrivas på mest rationella sätt — till skada för det ekonomiska resultatet och

måhända ibland också för den verksamhet byggnaderna skall tjäna. De framförda synpunkterna syns emellertid böra vara vägledande i de fall, då det gäller att inom stats- eller kommunalförvaltning bygga upp eller ändra en projektorganisation.

3. Projektörerna

I än högre grad gällande hela husbyggnadsområdet är en annan fråga, som berör projekteringen, men vilken i detta sammanhang ändock knappast kan förbigås. Det är frågan om projektörernas inom husbyggnadsområdet kvalifikationer och den därmed sammanhängande utbildningsfrågan. De kvalificerade projektörerna utbildas för närvarande i huvudsak inom tre olika fackavdelningar vid de båda tekniska högskolorna.

Arkitekternas utbildning är förlagd till en särskild fackavdelning, som kan sägas vara uteslutande inriktad på denna utbildning. Med bebyggelseplaneringens och planväsendets i övrigt under senare decennier starkt ökade betydelse är visserligen en påbörjad tendens till en viss specialisering av arkitekternas arbetsuppgifter skönjbar, men detta område ligger utanför det problem, som jag i denna utredning har att behandla och den skall därför i detta sammanhang lämnas åsido. Om man således enbart tänker på husbyggandet, kan sägas att utbildningen inom fackavdelningen för arkitektur är utan någon specialisering inriktad på att skapa en typ av högskoleutbildade fackmän, som skall handha de uppgifter som för närvarande ankommer på arkitekter. Visserligen infördes vid mitten av 1920-talet vid tekniska högskolan en speciallinje, som gavs en mera på rent byggnadstekniska problem inriktad undervisning och som väl närmast torde ha avsett att tillgodose byggnadsföreta-

gens behov av kvalificerade företagsledare. Tillströmningen var emellertid ringa till denna specialutbildning, som också numera upphört.

För husbyggnadskonstruktörernas del finns däremot icke lika ensartad speciell utbildning vid de tekniska högskolorna. De kvalificerade konstruktörerna rekryteras från fackavdelningen för väg- och vattenbyggnad. I utbildningen inom denna, som syftar att tillgodose behovet av högskoleutbildade tekniker inom ett mycket vitt område, omfattande kraftverksbyggande, väg- och järnvägsbyggande, brobyggande m. m., ingår även en för alla gemensam undervisning i fackämnen, som helt eller delvis tillhör husbyggnadstekniken. Det är emellertid endast en relativt begränsad del av de i undervisningen ingående ämnena, som hör hit. Å andra sidan är det många till husbyggandet hörande fackområden, som ej alls eller endast i ringa mån berörs i undervisningen. Någon mera fullständig grundläggande utbildning i husbyggnad lämnar således ej fackavdelningen. Det enda ämne, som inom fackavdelningen vid tekniska högskolan behandlar egentlig husbyggnadsprojektering, är »husbyggnadslära», som med »allmän och fortsättningskurs» omfattar i genomsnitt 3 terminsveckotimmar föreläsningar och 2 timmar övningar under höstterminen samt 1 timme föreläsningar och 3 timmar övningar under vårterminen, dvs. sammanlagt 5 respektive 4 terminsveckotimmar i andra årskursen. Denna begränsning är ju å andra sidan självklar med hänsyn till den omfattning undervisningen i sin helhet måste ha både på bredden och på djupet. Vid Chalmers tekniska högskola upptar läro- och timplanerna 7 + 4 terminsveckotimmar i samma ämne för väg- och vattenbyggnaderna.

De kvalificerade vvs-konstruktörerna utbildas inom fackavdelning för maskinteknik. Inom denna avdelning vid tekniska högskolan har numera ordnats en speciell studieriktning inom de två sista årskurserna för »värme- och sanitetsteknik». Vid högskolan finns sedan några år en professur i »värme- och ventilationsteknik», vilket ämne jämte »byggnadshygien och sanitetsteknik» och det frivilliga »vattenförsörjnings- och avloppsteknik» utgör specialämnena för denna utbildning. Den enda undervisning i husbyggnad, som förekommer, är i ämnet »industriell anläggningsteknik», som under en termin i tredje årskursen omfattar 3 veckotimmar föreläsning och 1½ timmar övningar. Undervisningen i detta ämne, som handhas av speciallärare, skall inom denna begränsade tid omfatta projekteringsmetodik, stadsplanefrågor, byggnadslagstiftning, byggnadsteknik och byggnadsorganisation. Den är dessutom speciellt inriktad på industribyggandet. En för vvs-ingenjörerna erforderlig husbyggnadsundervisning kan därför ej inrymmas i ämnet.

Enligt läro- och timplanerna för läsåret 1957—58 saknas ännu en speciell studieriktning för »värme- och sanitetsteknik» vid Chalmers tekniska högskola. Dock behandlas ventilationsfrågor i samband med ämnet »fläktanläggning och luftbehandlingsteknik».

Inom fackavdelning för arkitektur omfattar undervisningen naturligen i huvudsak de ämnen, som är erforderliga för utbildning av arkitekter med de arbetsuppgifter inom husbyggandet som med nuvarande organisation av projekteringen ankommer på dessa. Utifrån de krav som i det föregående antytts på projektörer och främst på projektledare, kan emellertid beträffande en hel del ämnen ifrågasättas, om de ger tillräckligt ingående och tillräckligt om-

fattande grundkunskaper. Flera ämnen, både grundläggande och tillämpade, som är gemensamma för arkitekter och väg- och vattenbyggare är för de senare i vissa fall mera omfattande, så exempelvis de grundläggande ämnena matematik och mekanik. I fysik och kemi erhåller arkitekterna överhuvudtaget ingen undervisning till skillnad från väg- och vattenbyggarna. Ändock torde på sådana viktiga områden som byggnadsakustik, dagsljusbelysning och värmeisoleringssteknik med nutidens tekniska utveckling ställas tämligen höga krav på naturvetenskapliga och matematiska grundkunskaper. Många problem, som gäller byggnadens lokalisering, utformning och dimensionering — liksom för övrigt i hög grad bebyggelseplaneringen — fordrar kunskaper i matematisk statistik och matematiska beräkningsmetoder. Detsamma gäller i fråga om modern kostnadsanalys.

Även de tekniskt-ekonomiska problemen intar i arkitektundervisningen en ganska liten plats. I ämnet »byggnads-ekonomi och byggnadsorganisation» meddelades tidigare en relativt begränsad undervisning av speciallärare. Numera företräds ämnet av en särskild professur. Undervisningen har fram till läsåret 1956—57 varit obligatorisk för väg- och vattenbyggare men för arkitekterna först från nämnda år. Motsvarande undervisning för dessa senare ansågs tidigare tillhöra ämnet »bostadsbyggnad». Av tillämpade fackämnen är undervisningen i stort sett av samma omfattning i »byggnadsteknik», dock med större antal övningar för arkitekterna i »byggnadsmateriallära». Där emot upptar »byggnadsstatik» dubbelt så många föreläsnings- och övningstimmar för väg- och vattenbyggarna och dessutom innefattar väg- och vattenbyggarnas »brobyggnad» till stor

Ämnesfördelning vid tekniska högskolan

	Arkitektur		Väg- och vattenbyggnad		Maskinbyggnad och mekanisk teknologi	
	föreläs.	övningar	föreläs.	övningar	föreläs.	övningar
Grundläggande ämnen	7½	12½	28	34	36½	42
Allmän byggnadsteknik	8	16	7½	9	0	
Konstruktionsteknik	6	9	11	15	0	
Vvs-teknik	4	4	2	2	20	26
Byggnadsprojektering	22	51½	4	5	3	1½
Byggnadsekonomi	3	3	3	3	0	

Ämnesfördelning vid Chalmers tekniska högskola

	Arkitektur		Väg- och vattenbyggnad	
	föreläs.	övningar	föreläs.	övningar
Grundläggande ämnen	16	12	36	27
Allmän byggnadsteknik	16	13	13	14
Konstruktionsteknik	8	8	15	19
Vvs-teknik	2	1	2	1
Byggnadsprojektering	23½	54	7	4
Byggnadsekonomi	4	2	4	2

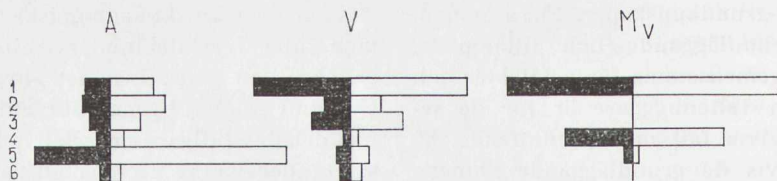


Fig. 3. Schematisk bild av ämnesfördelningen för husbyggnadsfackmän vid tekniska högskolan. Fyllda staplar anger föreläsningar, ofyllda övningar

- | | | |
|--------------------------|------------------------|-------------------------|
| 1. Grundläggande ämnen | 3. Konstruktionsteknik | 5. Byggnadsprojektering |
| 2. Allmän byggnadsteknik | 4. Vvs-teknik | 6. Byggnadsekonomi |

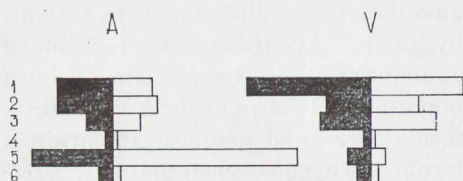


Fig. 4. Schematisk bild av ämnesfördelningen för husbyggnadsfackmän vid Chalmers tekniska högskola

Beteckningar se fig. 3

del även husbyggnadskonstruktion. Å andra sidan kan också framhållas, att i de tre första av de nu senast behandlade ämnena skillnaden icke är större än att det sammanlagda antalet terminsveckotimmar i de olika avdelningarna uppgår i fråga om föreläsningar till 11 för arkitekter och $10\frac{1}{2}$ för väg- och vattenbyggare samt övningar till 19 respektive 12 terminsveckotimmar.

En ungefärlig uppfattning om omfattningen och inriktningen av den undervisning, som berör husbyggandet, kan man kanske få genom att jämföra antalet undervisningstimmar per vecka och termin, terminsveckotimmar, för vissa grupper av ämnen, till vilka då sammanförs likartade läroämnen som, beroende på omfattning och innehåll, kan ha olika benämning i olika fackavdelningar och i regel, där de upptar mindre utrymme i undervisningen, är

av mera översiktlig och beskrivande karaktär. En sådan schematisk jämförelse har här gjorts för såväl tekniska högskolan som Chalmers tekniska högskola. Därvid har till en grupp hänförs de »grundläggande ämnena», såsom matematik, numeriska beräkningsmetoder, vektoralgebra, vektoranalys och matematisk statistik jämte mekanik, fysik och kemi. Till en grupp »allmän byggnadsteknik» har förts ämnena byggnadsteknik och byggnadsmateriallära. De ämnen som behandlar utpräglat byggnadskonstruktiva problem, såsom byggnadsstatik, grafostatik och hållfasthetslära, har gemensamt benämnts »konstruktionsteknik» och de, som sysslar med uppvärmnings-, ventilations- och sanitetsteknik, kallats »vvs-teknik». Till en grupp har räknats ämnen, som behandlar byggnadens utformning, »byggnadsprojektering». Hit räknas ämnena arkitektur, husbyggnadslära och det speciella industriell anläggningsteknik. Undervisningens omfattning redovisas i genomsnittligt antal terminsveckotimmar för samtliga årskurser, fördelade på föreläsningar och övningar enligt läro- och timplaner för 1957—58. I fråga om ämnen, som endast delvis behandlar med husbyggnad sammanhängande problem, har med ledning av studieplanen en uppskattning gjorts av den del, som kan beräknas avse husbyggnad.

I fråga om väg- och vattenbyggarna har valts studieinriktningen med kombinationen brobyggnad, byggnadsteknik, stadsbyggnad, vattenförsörjnings- och avloppsteknik. För studerande vid Chalmers tekniska högskola har med anledning av gällande bestämmelser tillagts ämnet byggnadsstatik. Inom avdelning för maskinbyggnad och mekanisk teknologi har för tekniska högskolan valts studieinriktning »värme- och sanitets-teknik.»

Utav i första hand två orsaker kräver utvecklingen inom husbyggandet en omläggning av utbildningen. För det första kan, i varje fall då det gäller större moderna byggnadsverk, för ofentlig verksamhet likaväl som för bostäder och industri, den bärande byggnadsstommen med det moderna materialutnyttjandet och framför allt med kraven på god ekonomi ej blott anpassas till en i huvudsak fixerad byggnadsutformning. Detsamma gäller moderna uppvärmnings- och ventilationssystem. Ingen av de i projekteringen deltagande arkitekterna eller specialisterna kan således avvara ett relativt ingående kunnande på de andra fackområdena.

För det andra ger redan nuvarande teknik inom husbyggandet behov av specialister på nya områden och på områden, för vilka utbildningen ej låter sig inpassas i den tredelning som nu råder. Med fortsatt teknisk utveckling blir säkerligen behovet av sådana specialister än större och för att bära upp en fortsatt utveckling blir det nödvändigt att i utbildningen skapa underlag för nya och ej förutsebara studieinriktningar inom ramen för en högskoleutbildning av husbyggare.

Till dessa två orsaker kan läggas en tredje av något annorlunda, delvis kanske psykologisk, karaktär. Nu är det i stor utsträckning så att arkitekter och »ingenjörer» talar olika spåk. I syn-

nerhet bland de senare är nog, kanske icke alltid medvetet, den inställningen rådande, att de representerar de tekniska och ekonomiska synpunkterna och arkitekterna de »estetiska». Att detta till en del har sin grund i inriktningen av och kanske också i formen för undervisningen vid högskolan är nog ganska säkert. Den antydda kontroversiella inställningen till arbetsuppgiften har även tagit sig uttryck i kollektiva initiativ till konkurrerande åtgärder i gränsområdena för byggnadsprojektering. Ehuru betydelsen av de nu antydda förhållandena ej bör överdrivas — de motverkas för övrigt av ett på många håll välorganiserat samarbete — är de dock uttryck för brister, som bör undanröjas för att förutsättningarna skall bli så goda som möjligt för en rationell byggnadsprojektering.

Det syns ganska klart att en omläggning av högskoleutbildningen måste ske med utgångspunkt från att objektet för de olika fackmännens arbetsuppgifter är ett och samma — med en stark förenkling — ett hus, eller riktigare den funktionsmiljö byggandet skall skapa. Det är då naturligt, att en grundläggande utbildning i husbyggnad är nödvändig för samtliga. Det intima beroende, som i modernt byggande existerar mellan byggnadsutformning, byggnadskonstruktion och vvs-anläggning, gör det också naturligt, att utbildningen sammanförs till en fackavdelning vid högskolorna. Den erforderliga specialisering, som utvecklingen inom byggnadstekniken nödvändiggör, får tillgodoses genom en differentierad studieinriktning av liknande slag som inom andra fackavdelningar. Den verkliga specialiseringen måste dock gälla en fortsatt utbildning i praktiken eller i form av fortsatta akademiska studier för licentiatexamen och disputation.

Genom möjlighet till olika studiein-

riktning under de senare utbildnings-åren, vid behov med tillägg av ämnen från andra fackavdelningar, bör förutsättning skapas för olika slag av specialisering icke blott efter nuvarande linjer i arkitekter, byggnadskonstruktörer och vvs-fackmän utan också genom fördjupade och fortsatta studier på särskilda tekniska områden, vilka icke alltid låter sig inordna i nuvarande fackuppdelning. Utbildning måste också i lika mån som till projektverksamheten taga hänsyn till byggnadsverksamhetens och materialindustrins behov av kvalificerade tekniker och de teknisk-ekonomiska kunskapsområdena måste i undervisningsplanen väl tillgodoses.

Om således genom en sådan omläggning alla de slag av kvalificerade fackmän skall kunna utbildas, som en byggnadsproduktion i utveckling fordrar för projektering och produktion av husbyggnader, kan den teoretiska utbildningen dock, på detta område lika litet som inom andra fack, ge annat än kunskapsmaterial, inriktning och arbetsmetodik. Den nödvändiga erfarenheten och det vidgade kunnandet kan endast en fortsatt lärotid i praktiken ge. Men det kan ifrågasättas, om det kunskapsmaterial och framför allt den arbetsmetodik, som bör vara projektledarens, kan ges inom ramen för en sådan utbildning.

Av en projektledare fordras ett vidare kunnande, kännedom på områden som ej ligger inom en teknisk högskolas ram och vana vid en arbetsmetodik som innefattar ett samarbete med en vidare krets av fackmän än teknikerna. Projektledarens uppgift är att, under medverkan av olika fackmän och samtidigt hänsynstagande till tekniska, ekonomiska och funktionsmässiga krav, möjligheter och begränsningar, koncipiera en husbyggnadsanläggning

som helhet och leda dess utformning i alla dess detaljer. Det gäller att genom byggnadsanläggningarna skapa en »miljö» för en viss funktion, för boende, undervisning, sjukvård, industriell produktion osv. Väsentligt är därvid kännedom om funktionen, samarbetet med dennas företrädare och förmåga till analys av funktionskraven. Detta är bland annat den nödvändiga förutsättningen för den avvägning mellan funktionskrav och ekonomi, som skall resultera i den rationella byggnadslösningen.

En sådan utbildning måste få en annan omfattning och framför allt andra former än en normal högskoleundervisning. Mycket talar för, att denna vidare utbildning av projektledare lämpligen skulle kunna förläggas till konsthögskolan vid akademien för de fria konsterna. Tidigare var det regel, att arkitekterna efter avslutade studier vid tekniska högskolan fortsatte på konsthögskolans arkitekturskola men, säkerligen främst beroende på det starkt ökade antalet arkitekter och även på den på byggnadsmarknaden ökade efterfrågan, numera är det ett relativt mindre antal, som kan eller vill underkasta sig en efterutbildning. Dessutom torde konsthögskolans nuvarande resurser ej erbjuda den utökning av kunskaper eller erfarenhet, som det moderna husbyggandet kräver. Från nuvarande innehavaren av arkitektprofessuren vid akademien har förslag framförts om en viss ändring av undervisningens innehåll och en vidgning av målsättningen. En fortsatt omläggning med den målsättning, som nyss antytts, torde utan principändring av konsthögskolans organisation väl kunna genomföras men däremot givetvis fordra ökade resurser. De fria undervisningsformerna torde utmärkt väl passa en sådan utbildning. Det är vidare lätt, att med de fria formerna jämväl i fråga om lärarere-

kryteringen till utbildningen knyta en rad fackmän inom byggandets och miljöskapandets olika fack liksom företrädare för viktigare funktionsområden.

De sålunda framförda synpunkterna på högskoleutbildning av husbyggare har jag diskuterat med lärarna i arkitektur vid de båda tekniska högskolorna och vid konsthögskolan, professorerna N. Ahrbom, S. I. Lind och H. Zimdahl. Enighet har därvid rått om behovet av en utredning rörande utbildningen vid de tekniska högskolorna och om riktlinjerna för en vidareutbildning vid konsthögskolan.

Även om, som jag vid början av behandlingen av denna fråga i det föregående angav, en omläggning av högskoleutbildningen gäller hela husbyggnadsområdet, är den dock för det offentliga husbyggandet av så stor betydelse att det — i betraktande även av den positiva inställningen som de närmast berörda lärarna intagit — ej kan anses opåkallat att i detta begränsade sammanhang föreslå, att frågan om en reform av den högre utbildningen på husbyggandets område snarast görs till föremål för utredning efter de angivna principiella riktlinjerna.

I anslutning till vad som nu sagts om den högre utbildningen vill jag även med några ord beröra frågan om utbildningen av den tekniska personal, som närmast skall fungera som medhjälpare åt de akademiskt utbildade arkitekterna och de övriga byggnadsfackmännen. Den utbildning av byggnadsingenjörer för detta ändamål och för byggnadsverksamhetens behov av kvalificerade arbetsledare, som nu finns inom de högre tekniska läroverken, synes mig ur nu aktuella synpunkter till omfattning och innehåll väl avvägd. Sådan utbildning finns företrädd av ett eller flera lektorat vid omkring hälften av de tekniska gymnasierna. Givetvis är

det emellertid sannolikt, att en utredning om utbildningen vid högskolorna kan komma till resultat, som kan påverka såväl de kvantitativa behoven som de kvalitativa kraven på läroverksutbildningen av tekniker. Bland annat torde man därvid komma in på problemet att i projektverksamheten avlasta de högskoleutbildade arkitekterna från en väsentlig del av detaljarbetet, som nu vid i synnerhet de talrika små arkitektkontoren får skötas av arkitekter.

Vad som emellertid redan nu kan konstateras är vissa brister i fråga om vvs-teknikernas utbildning, där undervisning vid de tekniska gymnasierna endast meddelas av timlärare. Från i år har dock efter beslut av 1956 års riksdag en särskild värme- och sanitetsteknisk linje inrättats vid tekniska gymnasiet i Göteborg. De sakunniga,⁵⁵ vars förslag låg till grund för propositionen⁵⁶ i frågan hade ansett, att underlag ej fanns för en sådan linje vid mer än ett gymnasium, medan värme- och sanitetstekniska föreningen m. fl. hävdade, att behov förelåg även i Stockholm. Resultatet av en undersökning, som verkställdes inom utredningen⁵⁷ tycks tyda på att vvs-konstruktörerna i ej ringa utsträckning har för låga teoretiska kvalifikationer för att motsvara kraven från en alltmera utvecklad värme- och ventilationsteknik, något som vid överläggningar även vitsordats av företrädare för facket. Det torde därför vara angeläget, att frågor om förbättrad utbildning av vvs-tekniker vid ett eller flera av de tekniska läroverken snarast upptages. I första hand synes en värme- och sanitetsteknisk linje böra inrättas vid tekniska läroverket i Stockholm.

4. Bygandet

I det första betänkandet⁵⁸ har jag i samband med redogörelse för det nu i regel tillämpade och av gällande upphand-

lingskungörelse⁵⁹ i första hand anvisade anbudsförfarandet eller rättare sagt det sätt, på vilket detta förfarande normalt tillämpas inom husbyggnad, påvisat en del hinder för en rationell utveckling av byggnadsutformning, byggnadsteknik och produktionsmetoder.

I många olika sammanhang har framhållits de fördyringar och försämringar av byggnad, som blir en följd av den i regel rådande tidsbristen för ett rationellt genomfört projekt- och förberedelsearbete, innan byggnadsarbetet igångsätts. Jag har också i mitt första betänkande understrukt nackdelarna av att tillräcklig tid ofta icke står till buds för projektarbetet.⁶⁰ Orsaken till dessa missförhållanden är emellertid huvudsakligen att finna i att det offentliga byggnad ej inordnats i en tidsmässig planläggning, att byggherrarna icke tillräckligt långt i förväg vet, när ett visst byggnadsobjekt kan komma till utförande, samt att, bland annat av ekonomiska orsaker, projektarbetet i regel ej kan påbörjas, förrän sådant beslut föreligger. Behovet av byggnaden är då så starkt, att dess utförande snarast möjligt måste påbörjas. För att kunna undanröja dessa såväl som en hel del andra missförhållanden på området är den nödvändiga primära förutsättningen, att en långtidsplan för det offentliga byggnad uppgörs och fastställs i enlighet med vad jag i ett tidigare avsnitt föreslagit. Sedan så skett måste emellertid för varje nyanläggning kravet obönhörligt ställas, att då byggnadsarbetet skall ingångsättas eller materialleveranserna påbörjas ett fullständigt tekniskt underlag föreligger för anläggningen. Jag har också i ett tidigare sammanhang angivit, att det därvid kan bli nödvändigt för de anslagsbeviljande organen att ställa medel till förfogande för projekteringsarbetet, innan definitivt beslut om byggnadens utfö-

rande kommit till stånd och medelsanvisning härför ägt rum.

Vad nu sagts gäller närmast vid tillämpning av det normala anbudsförfarandet. Härvid måste således det fullständiga tekniska underlaget föreligga vid den tidpunkt, då anbud infordras. Emellertid innebär detta, att det är byggherren ensam eller hans projektör som bestämmer hur byggnaden skall se ut och hur den skall utföras. Hela ansvaret för den tekniska utvecklingen på husbyggnadsområdet kommer således att vila på byggherren, beställaren. På de flesta andra tekniska områden har de tekniska framstegen kommit fram ur produktionens strävan till att nedbringa produktionskostnaderna, ur industrins tekniska och ekonomiska erfarenhet och ur det nyskapande och det rationaliseringsarbete, som burits upp av industrins tekniker. Och detta gäller produktionen av såväl konsumtionsvaror som kapitalvaror, även sådana som i fråga om kostnad och komplicitet torde vara fullt jämförbara med byggnadsanläggningar. Skeppsbyggeriet och brobyggnad torde representera områden, som i många hänseenden i detta sammanhang är jämförbara med husbyggnad.

Visserligen kan sägas att på en del områden, som tillhör byggnadsindustrin, den tekniska utvecklingen skett inom företagen. Exempel härpå utgör cementindustrin, lättbetong-, wallboard- och mineralulltillverkningen, men det är att märka, att det därvid oftast gäller råvaror eller halvfabrikat samt att produkterna icke enbart tjänar husbyggnad utan, ofta i huvudsaklig utsträckning, andra grenar av anläggningsverksamhet. Det viktigaste är emellertid, att en liknande utveckling inom husbyggnadstekniken endast i begränsad utsträckning ägt rum inom den del av byggnadsindustrin, som repre-

senteras av »husproducenterna», entreprenörföretagen. Möjligen har så i någon mån varit fallet inom de stora företagen, som har både de ekonomiska och de tekniska resurserna att bedriva ett sådant utvecklingsarbete. Dessa arbetar dock oftast inom ett större område, i regel även med bro-, väg- och vattenbyggnader, och det konstruktiva nyskapandet liksom även andra tekniska framsteg har i stor utsträckning hänfört sig till sådana områden eller också fått ingivelser därifrån. Som ett gränsområde till det egentliga husbyggnadskan industri- och byggnadsnäringslivet betraktas. Här är det relativt vanligt att producenten svarar för projekteringen och inom de stora entreprenörföretagen på området bedrivs därvid ett utvecklingsarbete och ett nyskapande, som syftar till förbilligande och rationalisering.

Det vill därför synas angeläget, att man jämväl på det egentliga husbyggnadens område, och då här närmast i fråga om byggnader för offentlig verksamhet, försöker skapa förutsättningar för att producenternas naturliga intresse av att nedbringa produktionskostnaderna kan engageras i ett utvecklings- och rationaliseringsarbete på samma sätt som inom det enskilda näringslivet i övrigt. Visserligen erbjuder exempelvis byggnadsstyrelsen regelbundet vid anbudsinfordran anbudsgivare att föreslå förändringar i det tekniska underlaget och grunda sitt anbud därpå. Enligt vad styrelsen uppger har emellertid detta i intet fall hittills lett till något resultat. Nyligen har styrelsen dessutom för ett par större byggnadsanläggningar gjort ett försök att erbjuda entreprenörerna att, mot särskild ersättning med visst bestämt belopp, inkomma med förslag till ändrat byggnadsutförande, då närmast med tanke på mer eller mindre monterings-

färdiga byggnadssätt. De inkomna förslagen har sedan underkastats en teknisk prövning och först därefter har definitiv ställning till anbuden tagits. Det har därvid visat sig, att det ursprungliga förslaget med konventionellt byggnadssätt lett till den lägsta anbudssumman.

Dessa negativa erfarenheter av olika försök att få entreprenörföretagens medverkan vid byggnadens tekniska utformning torde emellertid knappast få föranleda, att man icke fortsätter försöken att nå det avsedda målet att engagera produktionen i det tekniska utvecklingsarbetet till billigare byggnader. Det är ju icke att förvänta att nyskapade förutsättningar för ett utvecklingsarbete skall ge omedelbart resultat. Snarare torde det väl dröja ganska länge, innan en omläggning av detta slag kan ge upphov till en ny inriktning. Dessutom torde väl så ej bli fallet, förrän omläggningen genomförts konsekvent över en väsentlig del av byggnadsområdet.

Vid sidan om anbudsförfarandet tillämpas, bland annat av byggnadsstyrelsen och av de större kommunala byggherrarna, stundom även ett utförande på räkning. Därvid gäller det i kanske de flesta fallen om- och tillbyggnader eller andra slag av byggnadsarbeten, som svårigen låter sig exakt beräknas i förväg. Upphandlingskungörelsen inskränker också användningen av detta förfarande till arbeten av detta och liknande slag.⁶¹ Emellertid har utförande på räkning även kommit till användning vid utförande av nybyggnader. Bland annat har så skett av byggnadsstyrelsen, som enligt sin instruktion⁶² äger, utan hinder av upphandlingskungörelsen, »infordra anbud på sätt, som i varje fall befinnes lämpligt».

Utförande på löpande räkning inne-

bär, att byggaren får betalt för sina faktiska kostnader jämte en ersättning, som kan beräknas exempelvis till en viss summa eller till viss procent av kostnaderna. Det är klart, att vid ett utförande på räkning där uppgörelse träffas med visst företag redan innan byggnaden definitivt utformats förut-sättning skapas för att under utformningen låta leverantörföretagets erfarenhet och tekniska resurser medverka vid utformningen av anläggningen. En nackdel med detta förfarande kan dock ligga i, att intresset att nedbringa produktionskostnaderna icke blir lika starkt som vid en fast anbudssumma, speciellt icke i sådana fall då ersättningen utöver kostnaderna beräknas som ett procentuellt tillägg. Förfarandet har emellertid i stor utsträckning tillämpats med gott resultat inom det enskilda näringslivet och även byggnadsstyrelsens erfarenheter synes, efter vad som under hand meddelats, icke ge anledning att utesluta fortsatt användning av utförande på löpande räkning. Det framhålls dock från styrelsen, att man tyckt sig förmärka, att kännedom om att arbetet utförs på löpande räkning i vissa fall hos företagets personal verkat mindre tvingande till insatser, i varje fall utöver det normala, än vad förefintligheten av en viss bestämd entreprenadsumma kan göra. Avsaknaden av en sådan ram kan även tänkas åstadkomma en ej önskvärd effekt inom byggherrens organisation, i det att förslag till ändringar eller utvidgningar under arbetets gång icke underkastas samma hårda ekonomiska prövning som vid en entreprenad, då i regel anbud på ändringen infordras.

Även en del kombinationer mellan entreprenadförfarandet och utförande på löpande räkning förekommer och otänkbart är icke, att man på sådant sätt skall kunna finna en framkomlig

väg. En möjlighet kunde vara att grunda avtal med ett entreprenadföretag på en med ledning av uppgjorda huvudritningar eller på annan grund beräknad kostnadssumma, som framkommer efter anbudsgivning. Ersättningen skulle sedan utgå med de verkliga kostnaderna jämte ett visst »normalt» procentuellt tillägg. Därest kostnaderna för byggnaden, utan minskning av det ursprungliga programmet, genom av entreprenören föreslagna och godtagna förändrade byggnadslösningar eller rationellare byggnadsmetoder kommer att ligga under den beräknade kostnaden, skulle detta premieras genom att byggnadsföretaget finge så stor del i kostnadsbesparingen, att det innebar en med kostnadsminskningen stegrad procentsats. Det kunde till och med ifrågasättas, om det icke vore motiverat att de på detta sätt möjliggjorda besparingarna i lika mån kom byggherre och entreprenör till godo. I konsekvens härmed borde, därest kostnaderna av andra orsaker än utökning av byggnadsprogrammet komme att överstiga de beräknade kostnaderna, det procentuella pålägget för byggnadsföretaget vara mindre eller eventuellt inget pålägg ifrågakomma. Givetvis skulle därvid bortses från kostnadsförändringar, som kunna betingas av sådana förändringar i exempelvis arbetslöner, för vilka reservationer normalt ingår i entreprenaduppgörelser.

Det kan vara anledning att i detta sammanhang hänvisa till att i Holland avtal efter liknande linjer träffats under senare år mellan å ena sidan en del större städer och å andra sidan entreprenörsammanslutningar. Avtalen avser bostadsbyggande för kommunal räkning under en 5-årsperiod, exempelvis i fråga om staden Haag av cirka 2 000 lägenheter per år.

Det är klart att genomförandet av en

uppgörelse av nu antytt slag skulle medföra många svårigheter och komplikationer. Bland annat skulle naturligtvis en mängd tvistefrågor uppstå, då det gäller att avgöra, om en ökning eller minskning är en följd av byggarens åtgärder eller av byggherrens ändringar i byggnadsprogrammet. Svårigheterna torde emellertid knappast få anses vara av den storlek, att de bör hindra ett försök att utforma och genomföra en uppgörelse av detta slag. Dessutom förekommer redan nu vanligen liknande problem vid normala entreprenader rörande kostnadsökningar till följd av ändringar under arbetets gång. Dessa kan ej sällan röra sig om belopp, som uppgår till en väsentlig del av totalkostnaderna. Det skulle därför säkerligen vara välmotiverat, att byggnadsstyrelsen finge i uppdrag dels att i samråd med entreprenadverksamhetens representativa sammanslutningar söka utforma ett mönster för en uppgörelse av sådant slag och dels att försöksvis tillämpa den vid utförande av någon ej alltför liten aktuell byggnadsanläggning. Gällande författningar torde knappast lägga hinder i vägen för en upphandling enligt dessa eller liknande linjer. Skulle sådant upphandlingsförfarande emellertid vid en närmare prövning av frågan befinnas icke stå i full överensstämmelse med gällande författning, torde det böra ankomma på styrelsen att föreslå sådana ändringar däri, att det antydda förfarandet kan tillämpas.

En annan fråga i samband med sättet för antagande av entreprenör skall här något beröras. Det nuvarande sättet, oavsett om entreprenadförfarandet tillämpas eller om arbetet utförs på löpande räkning, innebär, att byggnadsföretaget icke förrän anbud antagits eller kontrakt uppgjorts kan börja att planera utförandet och materialleveran-

serna. Det är av denna orsak som den produktionsplanering på längre sikt, som är ryggraden i varje industriföretag av någon storlek, praktiskt taget saknas inom byggnadsföretagen. Här kan planeringen endast omfatta det eller de aktuella byggen, som företaget fått kontrakt på. Är det ett stort bygge, kan visserligen planeringen kanske sträcka sig över ett år eller mera. Där byggnadsanläggningen är stor, är det emellertid långt ifrån ovanligt, att den utlämnas i etapper. Därest en långtidsplan för det offentliga byggandet kommer till stånd, skapas förutsättningar även för att träffa något slags långtidsavtal med byggnadsföretag eller med sammanslutningar mellan sådana. Helt nytt är väl ej detta. Inom stora enskilda industriföretag och även inom det kommunala bostadsbyggandet har närstående former för uppgörelser förekommit. Huru detta skall ske och vilka former sådana avtal skall få, är det vanskligt att nu taga ställning till. Många svårigheter yppar sig därvid. Bundenhet under längre tid till en viss entreprenör kan medföra ekonomiska nackdelar för byggherren, då den konkurrens, som nu äger rum vid varje anbuds förfarande, ej mera kommer till stånd. Inom industrin är det emellertid långt ifrån ovanligt, att ett större industriföretag har ett löpande samarbete med ett bestämt entreprenadföretag, visserligen kanske ofta under ganska fria former men dock så bestämda, att entreprenadföretaget i stor utsträckning kan för längre tid planlägga sin produktion och sina inköp.

Icke blott för byggnadsföretaget som sådant skulle möjligheterna till längre planering innebära betydande fördelar. Även för leverantörer av råvaror och hel- och halvfabrikat skulle motsvarande fördelar uppstå. Anordningen skulle även ha en gynnsam inverkan på ar-

betsmarknadsförhållandena. Det skulle bland annat för arbetsmarknadsmyndigheterna möjliggöra att förutse lokala sysselsättningsförändringar bättre än nu. Även denna fråga synes vara förtjänt av att närmare undersökas, ehuru den då det gäller offentliga byggherrar är av tämligen intrikat natur.

:5. Materialprovning

Om också, som bland annat framgår av en del av de av byggnadsbesparingsutredningen publicerade teknisk-ekonomiska undersökningarna, de senare årens utveckling inom husbyggnadstekniken medfört endast på begränsade områden rationalisering och förbilligande, har den dock givit upphov till ett ständigt ökat antal nya byggnadsmaterial. Valmöjligheterna är för närvarande betydande, då det gäller material och materialkombinationer för byggnadsstommen, för ut- och invändiga ytbeklädnader och ytbeläggningar osv. Liknande är förhållandet i fråga om utrustnings- och inredningsföremål. På dessa senare områden har dessutom under de sista decennierna en omfattande överflyttning skett till verkstäder och andra industrier av tillverkning av byggnadsdelar och byggnadsdetaljer, som tidigare helt eller delvis hantverksmässigt tillverkats på platsen.

Givetvis innebär dessa stora valmöjligheter fördelar genom att material och halvfabrikat med varierande egenskaper står till förfogande och även därigenom att konkurrensen måste verka prisåterhållande. Emellertid har utvecklingen av kännedomen om materialegenskaperna och av möjligheterna att objektivt jämföra dem ej hållit jämna steg med tillkomsten av nya produkter. De fördelar, som det stora materialurvalet och de varierande materialslagen i och för sig skulle ge, kan därför ej utnyttjas, då ett objektivt un-

derlag för att i varje särskilt fall bedöma materialets lämplighet för en viss användning i betydande utsträckning saknas. I fråga om ett slag av byggnadsmaterial, nämligen golvmaterialen, framgår detta med all tydlighet av en teknisk-ekonomisk undersökning rörande golvmaterial och golvkostnad.⁶³ Liknande förhållande råder då det gäller andra material, såsom isoleringsmaterial, fasadbeklädnader, färger och betstrykningsmedel osv. samt också en del färdigvaror och utrustningsföremål. Vad som saknas är såväl på tekniskvetenskapliga undersökningar grundade siffermässiga krav på material för olika användningsområden som provningsresultat och i väsentlig utsträckning även provningsmetoder.

De resurser, som statens provningsanstalt har, är alldeles för begränsade för att institutionen skulle kunna handha detta utvecklingsarbete och genomföra systematiska provningar inom detta stora område. Det är emellertid icke blott provningsanstaltens bristande resurser som lagt hinder i vägen. I ganska betydande omfattning har i fråga om vissa materialgrupper provningar ägt rum, men med nuvarande organisation är provningsarbetet i huvudsak ett beställningsarbete från vederbörande tillverkare eller försäljare. Vidare är provningsanstaltens verksamhet icke så upplagd, att resultaten av dessa provningar kommer till allmän kännedom. I den mån resultaten publiceras, sker detta genom tillverknings- eller försäljningsföretagen. Det ligger då i sakens natur att vad som publiceras bestäms av dessa och gärna inskränks till vad som är försäljningsbefordrande.

Det kan i detta sammanhang ha sitt intresse att jämföra provningsanstaltens verksamhet med den i vissa hänseenden likartade institutionen på lantbrukets område, statens maskinprovning-

ar. Enligt gällande instruktion⁶⁴ har maskinprovningarna till uppgift att

»verkställa provning av i allmänna handeln förekommande maskiner och redskap för jordbruk, skogsbruk, trädgårdsbruk och mejerihantering samt om deras beskaffenhet lämna allmänheten noggranna upplysningar genom utgivande av tryckta meddelanden rörande verkställda provningar,

prova dylika maskiner och redskap, som icke föras i marknaden, samt till den, som påkallat provningen, lämna redogörelse för densamma,

i övrigt tillhandagå allmänheten med råd och upplysningar i ämnen, som tillhöra maskinprovningarnas verksamhetsområde, samt verka för upplysning om ändamålsenlig maskin användning.»

Institutionen har således två huvuduppgifter. Den första är att i konsumenternas intresse och på eget initiativ utföra provningar av marknadens produkter och bringa resultaten till allmänhetens kännedom. Den andra är att i producenternas intresse och på deras uppdrag utföra provningar, som för producenternas utvecklingsarbete är önskvärda.

Enligt särskilda föreskrifter⁶⁵ är provningarna dels »serieprovningar, som omfattar hela klasser av maskiner och redskap», dels »särskilda provningar», samt dels, i den utsträckning förhållandena medger, »av styrelsen föranstaltade provningar av föremål, som icke blivit till provning anmälda, men om vilka kännedom anses önskelig». Resultaten av provningarna offentliggörs genom maskinprovningarnas försorg, där det är fråga om föremål, som förs i handeln. Då det däremot gäller föremål, som icke förs i handeln, offentliggörs ej provningsresultaten, därest anmälaren av provningen så begär. Kommer emellertid sedermera sådant föremål ut i handeln, skall resul-

taten offentliggöras. Anmälare är berättigad att offentliggöra redogörelsen över provning av egen maskin eller eget redskap. Därvid skall dock antingen utlåtandet i sin helhet eller endast sammanfattningen ordagrant återges. Utdrag av provningsredogörelser i vilseledande form skall genom maskinprovningarnas försorg »offentligen rättas». För serieprovningar och sådana särskilda provningar, som utförs på anmälan från producenter eller konsumenter utgår provningsavgift.

Statens provningsanstalt har enligt sin instruktion⁶⁶ att utföra provningar, undersökningar och andra uppdrag inom anstaltens kompetensområde »på begäran av offentliga myndigheter och institutioner samt enskilda företag och personer mot betalning», »i tekniskt-vetenskapligt syfte för utveckling av anstaltens arbetsmetoder och utarbetande av provningsmetoder inom nya arbetsområden» samt »i det allmännas eller vetenskapens intresse, i den mån det kan ske utan avsevärda extra kostnader för anstalten eller för ändamålet särskilda medel ställes till anstaltens förfogande samt i den utsträckning övriga arbeten inom anstalten medgiva». Vidare föreskrivs, att »resultaten av för uppdragsgivares räkning verkställd provning må icke utan uppdragsgivarens samtycke för annan yppas förrän tjugo år förflutit från provningens slutförande» medan »övriga undersökningsresultat böra, i den mån de beröra det allmänna eller vetenskapens intresse, offentliggöras så fort ske kan».

I vissa författningar anges, att visst slags material skall vara godkänt av provningsanstalten. Sålunda tillkommer det anstalten att brandtekniskt klassificera byggnadsmaterial och konstruktioner. Även en del speciella material skall författningenslignat vara godkända av anstalten. I övrigt utövar anstalten

efter frivillig överenskommelse med tillverkare kontinuerlig kontroll, att vissa kvalitetsfordringar upprätthålls i fråga om exempelvis träskyddsmedel, branddörrar och eldskyddsmedel. Förteckning över godkända produkter inom dylika områden tillhandahålls allmänheten utan kostnad av anstalten.

Anstalten arbetar på fem tekniska avdelningar: mekaniska, byggnadstekniska, elektriskt-fysikaliska, bergskemiska och kemiskt-tekniska. Den byggnadstekniska avdelningens uppgifter är enligt instruktionen: mekaniska och fysikaliska undersökningar av byggnadsmaterial och byggnadskonstruktioner; brandtekniska undersökningar samt undersökningar av skyddsmedel mot skadeverkningar på byggnadsmaterial. Emellertid ankommer en hel del provningsuppgifter i fråga om byggnadsmaterial även på övriga avdelningar, exempelvis hållfasthetsundersökningar av metaller, porslin m. m. på mekaniska avdelningen, undersökningar av elektriska maskiner, apparater och bruksföremål samt ljudtekniska och akustiska mätningar på elektriskt-fysikaliska avdelningen, undersökningar av tekniska produkter av oorganisk natur på bergskemiska avdelningen samt undersökningar av tekniska produkter av organisk natur såsom asfalt, cellulosa, gummi m. m., kemiska och mekaniska undersökningar av papper, textilvaror och plaster ävensom undersökningar av färger och andra bestykningsmedel på kemiskt-tekniska avdelningen.

Av instruktionerna för de båda provningsinstitutionerna torde först och främst kunna utläsas en ej oväsentlig skillnad i syfte. Medan i maskinprovningarnas uppgift tyngdpunkten ligger på att lämna konsumenterna, i detta fall jordbrukarna, sakunderlag för valet av lämplig produkt, torde provningsanstaltens instruktion närmast ange utveck-

lingsprovning för industrins räkning som huvuduppgift. Icke minst ger instruktionens restriktiva uppgifter om offentliggörande av provningsresultaten mycket små möjligheter för anstalten att tillgodose konsumenternas, här byggherrars, projektörers och byggares, behov av saklig och objektiv upplysning. För maskinprovningarna läggs däremot stark vikt på publiciteten. Därjämte har maskinprovningarna utvecklingsprovning för tillverkare och i detta hänseende, men blott i detta, har dess instruktion likartade inskränkningar i rätten att publicera resultaten.

Till detta kommer så skillnader i ekonomiskt hänseende. Maskinprovningarna är i viss utsträckning självfinansierande och får använda avgifter för provning samt inkomster av försäljning av publikationer för att täcka sina omkostnader. För budgetåret 1957/58 upptager avlöningsstaten 351 500 kronor samt omkostnadsstaten 240 300 kronor, varav 150 000 kronor beräknas täckas av provningsavgifter och andra inkomster. Utgifterna innefattar 80 000 kronor för publikationstryck. Sammanlagt uppgår avlöningar och omkostnader till 591 800 kronor. Sedan härifrån dragits de beräknade inkomsterna utgör anslaget på omkostnadssidan endast 90 300 kronor.⁶⁷

För provningsanstalten upptar samma år staten 1 971 600 kronor för avlöningar och 376 500 kronor för omkostnader eller sammanlagt 2 348 100 kronor. I omkostnadsstaten för anstalten avses endast 5 000 kronor för publikationstryck.⁶⁸ Inflytande provningsavgifter har för budgetåret 1957/58 i riksstaten upptagits till 2 200 000 kronor. Föregående budgetår upptogs 2 196 800 kronor i kostnader och 2 200 000 i inkomster. Statens kostnader för anstaltens drift motsvaras således i stort sett av inkomsten på verksamheten. Till

skillnad mot vad fallet är vid maskinprovningarna får inkomsten emellertid ej av anstalten disponeras utan inlevereras till statskassan och ingår i riksstatsens »uppbörd i statens verksamhet».

Som jämförelse kan vidare nämnas, att för det nyinrättade statens institut för konsumentfrågor jämte statens konsumentråd i riksstaten för 1957/58 upptages sammanlagt 812 800 kronor, varav för publikationstryck 80 000 kronor.⁶⁹

Det måste anses vara en av förutsättningarna för en rationalisering och ett förbilligande av husbygget att provningsverksamheten får en sådan inriktning och en sådan omfattning, att anstalten helt kan fylla sin viktiga uppgift i detta arbete. I viss utsträckning bör en sådan omorganisation av anstalten kunna bygga på de principer, som ligger till grund för maskinprovningarnas organisation, och på de erfarenheter, som föreligger från denna institutions verksamhet.

Anstalten bör således ha två huvuduppgifter, till sitt syfte artskilda men tekniskt likartade. Uppgifterna bör vara, den ena att verkställa undersökningar och provningar av i handeln utbudna material och produkter samt att till byggherrars, projektörers och byggnadsföretags tjänst offentliggöra resultaten av sådana provningar, den andra att tillhandagå materialproducenter och företagare med av dem begärda undersökningar och provningar av material och produkter, som ännu icke förts i marknaden, varvid offentliggörande av provningsresultaten bör fordra beställarens medgivande. Båda uppgifterna torde för bygget rationalisering vara lika viktiga.

Det har vid mina överläggningar med provningsanstaltens ledning upplysts, att de tekniska resurserna väl förslår för en omläggning och utvidgning av verk-

samheten enligt de antydda linjerna men att de ekonomiska resurserna både vad avser personal och i än högre grad då det gäller publikationsverksamhet måste väsentligt förstärkas. Enligt instruktionen⁷⁰ äger anstalten numera att själv fastställa taxa för provningar och det föreskrivs att avgifterna skall så avvägas, att de i huvudsak skall täcka statens självkostnader med skäligt avdrag för de kostnader, som föranleds av icke inkomstbringande provningar och undersökningar. Staten har därför för närvarande praktiskt taget inga utgifter för provningsanstaltens verksamhet. Detta är också naturligt med hänsyn till verksamhetens inriktning. Skall denna emellertid omläggas på sätt som nu antytts, torde det bli nödvändigt för staten att i överensstämmelse med vad fallet är i fråga om statens maskinprovningar samt statens institut för konsumentfrågor, bidra till finansieringen av den del av verksamheten, som bedrivs i konsumenternas intresse. Det kan väl emellertid förutsättas att här, liksom då det är fråga om maskinprovningarnas verksamhet, ett betydande intresse måste föreligga från producenternas sida att vid en ändrad inriktning av anstaltens verksamhet få sina produkter objektivt provade, eftersom detta väl med tiden kan antagas bli en nödvändig förutsättning för att kunna uppträda i konkurrensen på marknaden. Sannolikt torde det därför för staten endast bli nödvändigt att till en del bidra med kostnaderna för denna del av verksamheten. Dock måste det förutsättas, att kostnaderna för provningsresultatens publicering och för distribution av publikationerna, såsom varande en uppgift i det allmännas intresse, åtminstone till huvudsaklig del bärs av staten.

Även den ekonomiska formen för anstaltens verksamhet synes böra omlägg-

gas i överensstämmelse med förhållandena vid maskinprovningarna. Anstalten bör således i den utsträckning, som med hänsyn till det nyss sagda anses nödvändigt, själv få finansiera sin verksamhet med inflytande provningsavgifter och andra inkomster. Att verksamheten härigenom får en i viss mån afärsmissig inriktning torde i sin mån kunna bidra till att den kommer att bedrivas i rationella och effektiva former.

Ehuru provningsanstaltens verksamhet hänför sig icke blott till det offentliga husbyggande, som är föremål för min utredning, och icke heller till blott byggnadsverksamhet utan berör landets industri överhuvudtaget, anser jag det dock vara av så stor vikt och i viss mån också en nödvändig förutsättning för det offentliga husbyggandets förbilligande, att jag anser mig i detta sammanhang böra föreslå att frågan om en omorganisation utreds. En sådan utredning skulle då avse en omprövning av anstaltens arbetsuppgifter, organisation, arbetsformer och finansiering efter de linjer, som jag i det föregående framlagt och som syftar till att anstaltens verksamhet på mest effektiva sätt skall inriktas på dels att prova i handeln förekommande produkter och att offentliggöra resultatet av provningarna, dels att tillhandagå industrin med sådana provningar och undersökningar, som erfordras för den tekniska vidareutvecklingen.

Emellertid har från anstaltens styrelse upplysts, att frågan om en omorganisation är under omprövning inom styrelsen med biträde av representanter för statens nämnd för byggnadsforskning och för ingenjörsvetenskapsakademien. Sedan anstalten under hand fått del av mina ovan anförda synpunkter har den meddelat, att även dessa kommer att upptagas till behandling.

Utredningen beräknas bli färdig detta år, varför det syns mig lämpligt att resultatet därav avvaktas innan ytterligare utredningsåtgärder vidtages.

Jag vill i detta sammanhang erinra om, att jag redan 1950 i samband med en utredning av vissa frågor rörande provningsanstalten i skrivelse till statsrådet och chefen för handelsdepartementet⁷¹ förordade en utredning om anstaltens ekonomiska form. Jag anförde där, att anstaltens styrelse då uppskattat »de icke inkomstbringande provningarna» till cirka 30 %, och framhöll, att för motsvarande institution i Schweiz 80 % av kostnaderna täcktes av statsmedel. Ävenså hänvisade jag till av bland annat statskontoret framfört förslag, att anstalten skulle vara självförsörjande i fråga om uppdragsprovningar, medan kostnader för utvecklingsarbete m. m. borde täckas genom statsanslag.

:6. Materialstandardisering

I samband med behandlingen i det föregående av byggandets problem har jag nämnt, att de nuvarande förhållandena på detta område, som där omöjliggjorde en rationell planering, hade motsvarande återverkningar även på byggnadsmaterialindustrin. Detta gäller dock endast i ringa mån den egentliga råvaruproduktionen och viss halvfabrikattillverkning. Men på dessa områden utgör husbyggeriet endast en del av en stundom väsentligt större avnämmarkrets. Oftast förekommer också produkterna endast i ett begränsat antal kvaliteter, som dessutom utav sedvänja eller genom bestämmelser och normer kan vara nog bestämda. Även urvalet av förekommande dimensioner är på dessa områden i regel begränsat och ofta mera bestämt av hänsyn till en större marknad, ej sällan en internationell sådan, än av det inhemska husbyggeriets behov.

Då det gäller mera högförädlade halvfabrikat och framför allt fabriksstillverkade färdigprodukter är emellertid förhållandet annat. Här får ofta material, konstruktion och dimensioner anpassas till varje enskilt byggnadsobjekt. I dessa fall gör emellertid den stora splittringen på icke blott olika tillverkare utan framför allt på en mängd olika material, att tillverkningen inom varje företag ej kan få den omfattning, som är en förutsättning för att kapitalkrävande rationaliseringar skall bli ekonomiskt möjliga. I ej ringa utsträckning är också såväl tillverkningsområden som företagen små och företagen helt beroende av beställningar till enskilda byggnadsobjekt. När det gäller en hel del utrustnings- och inredningsföremål varierar oftast utförande och dimensioner från bygge till bygge, även i fråga om byggnader för samma ändamål. Därför blir på detta område för de flesta företag, icke blott små sådana, tillgången på beställningar och därmed möjligheten att producera rationellt beroende av den enskilde byggherrens eller kanske i än högre grad den enskilde projektörens materialval för varje särskilt byggnadsobjekt.

Om förutsättningen för en något mera långsiktig planering inom byggnadsverksamheten skapas genom en fast långtidsplan för det offentliga byggandet, kan även på materialområdet en viss förbättring bli följden. Emellertid torde redan nu vissa åtgärder kunna vidtagas i denna riktning. Om exempelvis de statliga byggande myndigheterna, främst byggnadsstyrelsen, efter en teknisk och ekonomisk prövning av för ett visst ändamål ifrågakommande olika produkter, kunde för en viss närmaste tid och för vissa typer av byggnader fastställa den ena eller andra utformningen och dimensionen att komma till användning vid projektering av statliga

byggnader, skulle detta innebära, att tillverkarna på området kunde åtminstone för denna tid inrikta sig på den eller de produkter, som de sålunda visste skulle finna avsättning. En åtgärd av sådant slag har varit, att byggnadsstyrelsen i samråd med byggnadsbesparingsutredningen såsom ett led i en teknisk-ekonomisk undersökning rörande fönster⁷² infordrat anbud på olika fönsterkonstruktioner och fönsterdimensioner. Enligt anbudshandlingarna avsåg styrelsen att efter en teknisk och ekonomisk jämförelse utvälja en fönstertyp för en aktuell byggnadsanläggning. I detta fall var kvantiteten visserligen begränsad till hundralet fönster, men samma förfarande borde kunna utvidgas till att åtminstone omfatta fönster för en viss typ av byggnadsanläggningar. Det syns lämpligt att byggnadsstyrelsen, för att bidra till att skapa förutsättningar för en rationaliserad tillverkning på en del sådana områden som exempelvis i fråga om fönster, dörrar, golvbeläggningar, beslag, sanitetsinstallationer, elektrisk armatur osv., åtminstone årsvis förfar på detta sätt och efter omsorgsfull prövning av ifrågakommande produkter tillsvidare åtminstone rekommenderar viss produkt, konstruktion eller dimension att användas i den projektverksamhet, som står under styrelsens ledning och tillsyn. Motsvarande rekommendationer borde av vederbörande tillsynsmyndighet kunna utfärdas jämväl för sådana byggnadsområden, där annan än staten är huvudman men där staten lämnar ekonomiskt bidrag eller eljest utövar teknisk tillsyn.

Otänkbart skulle väl icke heller vara att, sedan ett visst utförande av en fabriksfärdig byggnadsdetalj bestämts, byggnadsstyrelsen skulle för det statliga byggandet kunna träffa avtal med leverantörer att till visst pris i mån av behov leverera sådan produkt mot att en

viss minimikvantitet bestämdes för leveransen.

Då det gäller den kommunala sektorns byggande utgör uppdelningen på ett mycket stort antal primärkommuner ett väsentligt hinder för en rationalisering av liknande slag. På landstingens område har i ej ringa omfattning ett samarbete etablerats i fråga om inköp av utrustning o. dyl. för sjukvårdsinrättningarna genom landstingens inköpscentral. Här skulle en utvidgning till även en del byggnadsmaterial kunna vara naturlig. Åtgärder av samma slag, som nyss angivits i fråga om det statliga byggandet, borde därvid även här vara möjliga. Då det gäller primärkommunerna har emellertid icke funnits något sådant samarbete och det stora antalet byggherrar gör det naturligtvis svårare att på detta område etablera ett sådant i fasta former. Här har dock numera en central inköpsorganisation skapats i kommunaktiebolaget, vars verksamhet dock är inriktad på utrustningsföremål och arbetsmaterial för den kommunala verksamheten. Även här vore måhända en utvidgning till byggnadsmaterial och liknande ej otänkbar.

En första början skulle kunna göras genom att samordna anskaffningarna länsvis. I en hel del län, där samkommunala byggnads- och arkitektkontor upprättats, i något fall gemensamt med landstinget, skulle en upphandlingsverksamhet sannolikt kunna utbyggas på den förefintliga organisationen, sedan denna vunnit stadga och erfarenhet. Förutsättningarna för en utbyggnad av den samkommunala verksamheten på byggnadsområdet torde väl dessutom ha ökats genom att landskommunerna numera inträtt som hälftendelägare i lantbruksförbundets byggnadsförening, LBF. De stora byggnadsområdena för primärkommunerna, folkskolor och ål-

derdomshem, är i praktiken så likartade till sin utformning, att det syns ligga mycket väl till för en centraliserad upphandling av byggnadsmaterial och utrustningsföremål.

En förutsättning för sådana åtgärder, som nu behandlats, är givetvis, att en viss standardisering sker inom varje upphandlingsområde. Å andra sidan är en förutsättning för att standardiseringsåtgärder skall medföra någon ekonomisk effekt, att produkter i standardiserat utförande kommer att dominera vid projektering och i produktionen. Därvid kan antingen förhållandena vara sådana, att det är produktionens behov av en begränsning i antalet typer eller dimensioner, som nödvändiggör en standardisering. Så kan fallet vara och har varit i fråga om konsumtionsindustri av sådan storlek och art, att den med försäljningsmedel kan påverka konsumtionsvanorna. Ej sällan betraktar emellertid det enskilda företaget just variationen i produkternas utformning och dimension som en möjlighet att konkurrera på marknaden. Där industrins strukturförhållanden icke skapar tvång till eller förutsättningar för en standardisering, måste åtgärder till att genomföra ett förenhetligande ankomma på konsumenterna. Dessa kan vara industriföretag, som är avnämare av halvfabrikat eller färdigprodukter för sin egen tillverkning, som fallet är med byggnadsföretagen. Men åtgärderna kan också ankomma på de egentliga konsumenterna, byggherrarna och deras projektörer. Många förhållanden inom byggnadsverksamheten gör, att inom den övervägande delen av materialområdet initiativ till förenhetligande knappast är naturliga från den ofta på konkurrerande produkter uppbyggda industrins sida. Ej heller från byggnadsföretagens sida torde stora möjligheter föreligga till standardiseringsåtgärder,

beroende som företagen nästan helt är av den utformning byggnaden ges av de oberoende av dem arbetande projektörerna. Initiativ till standardisering på husbyggnadsområdet torde därför i stor utsträckning få komma från byggherrarna och projektörerna. Men en standard måste givetvis utarbetas i samråd med fabrikanterna och byggnadsföretagen. En standardisering kan ej leda till resultat, om den icke, åtminstone på längre sikt, för produktionen innebär en rationalisering och lägre produktionskostnader. Men det förtjänar framhållas, att den icke heller då får effekt, om icke konsumtionen till åtminstone dominerande del inriktas på de standardiserade produkterna. Och detta ankommer i första hand på projektörerna, i regel på arkitekterna.

Inom industrin i stort arbetar sedan långt tillbaka Sveriges standardiseringskommision med ekonomiskt och tekniskt stöd från de stora industrifackens sida och med visst bidrag från staten, för budgetåret 1957/58 upptaget till 690 000 kronor. På en hel del områden, kanske främst inom mekanindustrin, har en mängd råmaterial och halvfabrikat under årens lopp standardiserats. I viss utsträckning har här den svenska standarden också blivit internationell. Standardiseringskommissionens uppgift är i huvudsak att samordna standardiseringsverksamheten inom olika grenar av industrin och tekniken. Kommissionen har att efter samråd med av standardiseringen berörda organisationer och institutioner fastställa svensk standard. Bland de olika grenarna av denna verksamhet intar standardiseringen på husbyggandets område i viss mån en särställning. Av det nyssnämnda anslaget avses 200 000 kronor för byggstandardisering, medan 275 000 kronor går till all övrig standardiseringsverksamhet med förbehåll att minst lika mycket

tillskjuts från annat håll. Återstående medel avses för varudeklarationsnämnden.⁷³

I det första betänkandet lämnade jag en kortfattad översikt över byggstandardiseringens hittillsvarande verksamhet.⁷⁴ Det framgick, att standardiseringen i huvudsaklig utsträckning tagit sikte på bostadsbygget. Detta gäller icke blott sådana för bostaden speciella detaljer som köksinredningar, där ett omfattande standardiseringsarbete bedrivits, utan även inredningsdetaljer som förekommer i såväl bostäder som i offentliga byggnader. Vid standardisering av dörrdimensioner har exempelvis icke hänsyn tagits till skolornas och sjukhusens speciella behov. Standardiseringen av trappor och trappdetaljer har uteslutande hänförs till för bostadshus tillämpade våningshöjder och ej till de högre våningshöjderna vid skolor och sjukhus.

Det bör emellertid här framhållas, att genom centrala sjukvårdsberedningen ett betydande standardiseringsarbete skett för den del av det offentliga husbyggandet, som sjukhusen utgör. Detta arbete, som påbörjades redan vid 1940-talets början, har medfört, att framförallt i fråga om sanitärinstallationer sjukhusen nästan helt utrustats efter denna standard. Standardiseringsarbetet har även varit mycket omfattande, då det gäller utrustning och förbrukningsartiklar för sjukhusen. I fråga om bland annat sanitärinstallationerna och även en del andra detaljer innebär centrala sjukvårdsberedningens arbete en insats på byggstandardiseringens område. Arbetet har också genomförts i samarbete med byggstandardiseringen men det vill synas som om, där de båda organisationernas standardiseringsarbete berört likartade detaljer, en större samordning skulle kunnat ske.

Byggstandardiseringens på bostads-

byggandet inriktade standardisering kom ganska snart att bli normgivande för projekteringen på detta område och därmed också för tillverkningen av produkterna. Det är inget tvivel om att detta medfört en rationalisering och ett förbilligande av bostadsproduktionen. Mera tveksamt måste emellertid omdömet bli om den standard, som gäller en del egentliga byggnadsmaterial. Hittills fastställd standard på dessa områden hänför sig till bland annat isolerings- och beklädnadsplattor samt keramiska vägg- och golvplattor. Medan standardiseringen i övrigt anslutit sig till på marknaden redan förekommande utföranden och dimensioner eller i varje fall icke betytt några väsentliga förändringar i produktionen, har man i fråga om de egentliga byggnadsmaterialen delvis gått en annan väg. För att anpassa materialens dimensioner till ett s. k. modulsystem, har man i vissa fall varit nödsakad att frångå hittillsvarande dimensioner, som i fråga om vissa större materialgrupper redan hade den faktiska karaktären av standard. Då vi på dessa materialområden i stor utsträckning har att räkna med såväl export som import och de tidigare måten är dominerande på den internationella marknaden, torde det bli förenat med stora svårigheter att övergå till de standardiserade dimensionerna. Följden är också, att de standardiserade dimensionerna i regel ej lagerförs av fabrikanterna och importörerna. Oftast, åtminstone då det är frågan om normala beställningar, blir standardutförandet i regel dyrare. Här har sålunda standardiseringsarbetet icke inneburit något förbilligande, åtminstone ej inom över-skådlig tid.

Det är således i två hänseenden som en annan inriktning av byggstandardiserings verksamhet är önskvärd. För det första bör standardiseringsverksam-

heten icke som nu i stor utsträckning inskränkas till bostadsbyggandet utan omfatta hela husbyggandet, således även det offentliga byggandet. Framför allt måste vid standardisering av byggnadsdetaljer, som används såväl i bostadsbyggande som i exempelvis skolor och sjukhus, hänsyn tagas jämväl till de senare. För det andra bör standardiseringen inriktas på områden, där åtgärderna kan väntas få ekonomisk effekt inom rimlig tid, och standarden bör utformas på sådant sätt, att den utan alltför stora omläggningar möjliggör en anpassning av produktionen. Jag föreslår därför, att i samband med att medel nästa gång upptages för byggstandardiseringen Kungl. Maj:t lämnar föreskrifter för verksamheten i enlighet med vad jag nu anfört.

:7. Forskningen

Liksom på alla andra tekniska områden är inom husbyggandet ett intensivt forsknings- och utvecklingsarbete ett nödvändigt led i strävandena till förbättringar och rationalisering, till att kunna framställa byggnader som är både bättre och billigare. De speciella organisatoriska och ekonomiska former, som råder inom husbyggandet, har emellertid även i detta hänseende verkat hindrande och bland annat gjort att produktionen icke som på andra industriområden kunnat bära upp ett modernt tekniskt-vetenskapligt och tekniskt-ekonomiskt utvecklingsarbete. Av den kortfattade redogörelse, som jag i det första betänkandet lämnat⁷⁵ över forskningsverksamheten på husbyggandets område, framgår dock, att storföretagen inom vissa byggnadsmaterialbranscher bedrivit och bedriver en forsknings- och utvecklingsverksamhet av samma karaktär och samma omfattning som inom motsvarande företag på andra industriområden.

Den utveckling till rationalisering och mekanisering av byggnadsutförandet, som givit betydande tekniska men kanske icke alltid ekonomiska resultat under det sista årtiondet, har i huvudsak vilat på av byggnadsentreprenörförretagen bedrivit utvecklingsarbete. Likaså har metoderna för mer eller mindre utvecklat montagebyggeri med fabriksfärdiga byggnadselement utvecklats inom några större entreprenörförretag. Detta arbete bedrivs nu av en arbetsgrupp, sammansatt av ett antal företag, i samråd med svenska byggnadsentreprenörföreningen.

Även inom en del statliga myndigheter och institutioner förekom, såsom av redogörelsen i mitt första betänkande framgår, på många håll ett utvecklingsarbete med medveten inriktning på rationalisering. Av stor betydelse för sjukhusbyggandet har varit och är alltså det rationaliseringsarbete, som bedrivs inom centrala sjukvårdsberedningen och vars resultat lämnat väsentliga bidrag till förbilligande och förbättrande av sjukhusbyggandet i landet.

Det utvecklingsarbete, som är en integrerande del av industriföretagens konstruktions- och formgivningsverksamhet inom deras egna konstruktionskontor, kan däremot inom byggnadsindustrin äga rum endast i ringa utsträckning. De motsvarande organen inom husbyggnadsfacket, arkitekt- och konstruktionskontoren, är icke knutna till produktionsföretag, annat än i begränsad omfattning, utan bildar i regel från såväl byggherrar som producenter skilda egna företagsenheter. Idéer och erfarenheter från arkitekt- och konstruktionsverksamheten kommer därför icke att samlas och bearbetas. Nya utformningar, nya konstruktioner och nya utföranden kommer via utförda byggnadsobjekt att vinna tillämpning inom projektverksamheten utan

den sovring ur tekniska och ekonomiska synpunkter, som inom andra industriområden blir resultatet av produktionens strävan till förbilligande.

Alldeles särskilt på husbyggandets område har det därför varit nödvändigt att skapa ett gemensamt organ för forskningsverksamheten. Tidigare har jag lämnat en redogörelse för statens nämnd för byggnadsforskning, dess organisation och verksamhet.⁷⁶ Det framgår därav, att denna verksamhet, åtminstone vid tiden då mitt utredningsarbete påbörjades, var så gott som uteslutande inriktad på bostadsbyggandet. Nämndens tillkomst torde också i stor utsträckning ha varit föranledd av just bostadsbyggandets behov av rationalisering. Å andra sidan anfördes i utredningen, som låg till grund för proposition om nämndens inrättande, att det vore av vikt, »att nämnden objektivt väger forsknings- och rationaliseringsbehov på olika områden» och att nämnden »ej själv bör alltför djupt engagera sig i ett bestämt område». Departementschefen förutsatte emellertid, att nämndens verksamhet icke skulle bindas genom detaljerade direktiv. I stället borde det överlätas åt nämnden att själv bedöma i vilken form och på vilka arbetsområden nämndens insats från tid till annan skulle göras. Vid behov skulle dock Kungl. Maj:t kunna ge anvisningar rörande verksamhetens inriktning.

Som framgår av min tidigare redogörelse omlades verksamheten väsentligt under sommaren 1956. Även om genom det nya programmet en breddning av arbetsuppgifterna skedde till att omfatta husbyggandet i stort på vissa områden, upptog det dock knappast några av de för det offentliga husbyggandet speciella problem — med ett undantag. I det s. k. planeringsutskottets uppgifter ingick en »utredning rörande möjligheterna att förbilliga de mind-

re skolbyggnaderna». Sedermera har också ett särskilt arbetsorgan härför tillkommit i den s. k. skolhusgruppen, som undersöker planläggning av skolbygget inom ett visst distrikt och arbetar med utformning av mindre skolbyggnader, »skolpaviljonger». På detta sista område har vissa resultat framlagts i en 1957 utgiven broschyr.

Vid bedömande av verksamhetens nuvarande inriktning bör hänsyn tagas till den ekonomiska betydelsen av de olika sektorerna inom husbygget. Långtidsutredningen anger⁷⁷ att 1955 investeringar i bostäder uppgick till omkring 2 100 Mkr. Investeringarna för jordbruk med binärningar var cirka 450 Mkr, varav husbygget kan uppskattas till omkring 150 Mkr. Industrin investerade totalt cirka 1 900 Mkr och husbyggandets andel därav torde röra sig om 25 å 30 % eller vara av storleken omkring 500 Mkr. Läger man härtill distributionens investeringar på över 300 Mkr samt en del husbyggnader för kraftverk och kommunikationer, kommer man för varuproduktionens, distributionens och samfärdselns del till en total investeringssumma i husbyggnad av omkring eller över 1 000 Mkr. Om dessa siffror jämförs med den tidigare för det offentliga bygget angivna siffran på något över 800 Mkr, blir resultatet, att av de samlade investeringarna i husbyggnad bostadsbygget svarar för något över hälften samt det offentliga bygget för något under och övrigt husbyggande för något över fjärdedelen.

De medel, varmed forskningsnämnden finansieras, kan förutsättas komma från de tre verksamhetsområdena i ungefär denna proportion. Det bör dock beaktas, att inom kraftförsörjningen och kommunikationsväsendet ej oväsentliga bidrag kommer även från annan anläggningsverksamhet än husbyg-

gandet. Det byggande, som bedrivs i direkt statlig regi, är visserligen undantaget från avgift. Dels representerar emellertid detta byggande en liten del av det statliga bygget och en än mindre del av det totala offentliga bygget. Dels lämnar staten direkt bidrag till forskningsnämnden genom ett årligt anslag, som i princip avser att täcka de uteblivna avgifterna från det statliga bygget.

Även ur synpunkten av dess ekonomiska betydelse torde annan husbyggnadsverksamhet än sådan för bostadsändamål bära i lika grad vara föremål för nämndens verksamhet som bostadsbygget. Det bör kanske i detta sammanhang nämnas, att forskning och utveckling för jordbrukets byggnader ligger på en särskild institution, statens forskningsanstalt för lantmannabyggnader, liksom att, såsom nyss nämnts, inom det offentliga husbygget sjukhusbyggandets problem är föremål för centrala sjukvårdsberedningens rationaliserings- och forskningsverksamhet. Detta senare utesluter emellertid icke, att beredningens forskningsarbete bör inordnas i det över forskningsnämnden finansierade verksamhetsområdet. Angelägenheten av, att på det offentliga husbyggandets område, exempelvis i fråga om skolor, sjukhus och olika slag av andra vårdanstalter, bedriva ett forskningsarbete, syftande till rationalisering och förbilligande av bygget, är icke mindre än då det är fråga om bostadsbygget. Det är därför angeläget, att det offentliga bygget problem uppmärksammas av forskningsnämnden i väsentligt större utsträckning än nu är fallet. Jag vill ifrågasätta, om icke detta tydligare borde framgå av för verksamheten gällande direktiv.

Området för den forskning, som kan vara av betydelse för husbyggandets utveckling, är mycket stort. Det omfattar

icke blott mångfalden av problem, som sammanhänger med planläggning och projektering, byggande och byggnadsmaterialproduktionen, byggnadens drift och förvaltning, anläggnings- och driftkostnader etc., utan måste också gälla en mängd frågor av annan än teknisk och ekonomisk natur utanför byggnadsfacket. Många sådana faller under naturvetenskapens, medicinens och kanske även psykologiens fackområden. Det miljöskapande — miljö för boende, arbete, undervisning osv. — som är byggandets uppgift, inrymmer emellertid också många problem på »funktions-sidan», som är av social, pedagogisk, medicinsk etc. natur och där forskning, i syfte att rationellt anpassa byggnader till funktionen, är av ofta grundläggande betydelse för byggandet och byggnadskostnaderna. Även ur denna synpunkt är en samordning av forsknings- och utvecklingsarbete med inriktning på husbyggandet kanske mer nödvändig än inom många andra områden. Denna samordning av forskningsverksamheten på många och i stor utsträckning artskilda områden måste därför vara forskningsnämndens mest angelägna uppgift.

Å andra sidan är det naturligtvis otänkbart för en samordnande forskningsorganisation att upptaga annat än ett begränsat antal av de forskningsuppgifter, som anmäler sig. Problemet blir då att bland alla dessa verkställa en sovring och inrikta de alltid alltför begränsade personella och ekonomiska resurserna på sådana forskningsuppgifter, som är av större betydelse. Enligt de uttalanden, som från statsmakterna gjordes, då nämnden inrättades, skulle den i första hand vara inställd på praktiskt utvecklingsarbete, som kunde ge relativt snabbt resultat. Det ursprungliga arbetsprogrammet, som tillämpades fram till 1956, torde emellertid mera uppgjorts med syfte att täcka största

möjliga del av hela forskningsområdet. Det är därför ganska naturligt att med denna uppläggning några praktiska resultat av större — i varje fall ekonomisk — betydelse därvid knappast uppnåddes. Det nya programmet tillgodoser i högre grad de av statsmakterna uppställda kraven på verksamhetens inriktning.

Emellertid synes alltjämt uppgifterna i många fall mera syfta till bättre tekniska lösningar av problemen än till praktiska resultat. Detta arbete är i sig själv i högsta grad önskvärt och kommer också säkerligen att i det långa loppet medföra arbetsbesparing och förbilligande. Viktigast är emellertid att i än större utsträckning inrikta verksamheten på uppgifter, som kan förväntas leda till ett förbilligande av det aktuella byggandet. Även i detta hänseende betyder det nya programmet en starkare inriktning på de ekonomiska kraven än det föregående. Men denna utveckling torde böra än mera accentueras i fortsättningen.

Det kan ifrågasättas, om icke nämndens organisation borde innefatta ett särskilt organ för att tillgodose kravet att såväl i fråga om forskningsuppgifterna som sättet för deras lösande starkare hänsyn toges till de ekonomiska konsekvenserna. På samma sätt som skett i de inom byggnadsbesparingsutredningens ram bedrivna teknisk-ekonomiska undersökningarna — av vilka också en utförts genom byggnadsforskningsnämnden⁷⁸ — torde såvitt möjligt forskningsarbetet böra ställas på såväl teknisk som ekonomisk grund. Det är sannolikt, att en fast organisation inom nämnden med såväl teknisk som ekonomisk sakkunskap därvid skulle kunna göra insatser.

Det angavs i samband med statsmakternas beslut om forskningsnämndens inrättande,⁷⁹ att »huvudparten av arbe-

tet borde utföras av andra organ än nämnden själv och det egentliga grundforskningsarbetet skulle utföras av utomstående forskare med bidrag från nämnden». Och vidare att »på speciella områden borde nämnden söka utvidga arbetet genom samarbete med befintliga institutioner eller vid behov taga initiativ till att bilda självständiga organ eller tillsätta egna utskott el. dyl.». Den starka tonvikten i detta uttalande på att det egentliga forskningsarbetet skulle utföras av »andra organ än nämnden» får anses ligga helt i linje med vad som är nödvändigt för att forskningsarbetet icke skall bli isolerat från projektverksamheten och produktionen. En motsatt utveckling skulle lätt leda till att verksamheten förlorade sin kontakt med det ekonomiska livet och därigenom också förlorade möjligheten att låta verksamheten ledas av konsumenternas behov av billigare byggnader och produktionens behov av billigare byggande.

Utvecklingen inom nämnden tyder emellertid på, att verksamheten i väsentlig utsträckning läggs på nämndens egna organ och egen personal. För budgetåret 1953/54 uppgick de totala utgifterna till 0,735 Mkr och därav drog kansli och de särskilda utskotten 0,443 Mkr. Motsvarande siffror var för 1954/55 1,700 Mkr respektive 1,173 Mkr, för 1955/56 1,989 Mkr respektive 1,435 Mkr, för 1956/57 2,022 Mkr respektive 1,386 Mkr samt för 1957/58 3,353 Mkr respektive 1,971 Mkr, de senare budgeterade belopp.

Det står visserligen klart, att förhållandena inom byggnadsfacket i många fall kanske gör det nödvändigt för forskningsnämnden att bygga upp egna forskningsorgan. Redan i proposition på sin tid rörande forskningsnämndens inrättande⁸⁰ hette det »att byggnadsindustrin — till skillnad från många andra industrigrenar — på grund av sin

struktur icke utan särskilda åtgärder kunde förväntas vara i stånd att lösa de egna forsknings- och rationaliseringsproblemen». Men det är angeläget, att man trots detta så långt som möjligt söker att stödja och utveckla de möjligheter till forskning, som finns inom byggnadsindustrin, hos byggande myndigheter och institutioner samt hos projektörerna.

Både för att bibehålla kontakten med det ekonomiska livet och för att befärja utvecklingen av forskning är det principiellt riktigast, att nämnden strävar att inskränka sin verksamhet till att samordna forskningen, taga initiativ till forskningsuppgifter och genom anslag stödja forskningsinitiativ. Därtill kommer den andra huvuduppgiften, att sörja för att resultaten både av denna forskning och av forsknings- och utvecklingsarbete i utlandet sprids till, som det heter i instruktionen,⁸¹ »myndigheter, konsulter, produktionsföretag, förvaltningsföretag, arbetare etc.», genom en snabb och effektiv publicering.

Organisationen synes mig lämpligen böra inskränkas till att omfatta två enheter. Ett kansli bör handha de administrativa uppgifter, som sammanhänger med den forskningsfinansierande verksamheten, samt utgöra redaktion för forskningsresultatens publicering. Den andra organisationsenheten bör vara en avdelning för tekniskt-ekonomiska utredningar som underlag för forskningsuppgifter och för att utreda forskningsresultatens ekonomiska betydelse. Avdelningen bör stå under kvalificerad teknisk-ekonomisk ledning.

Det är emellertid även en annan fråga rörande nämndens organisation, som i detta sammanhang kan förtjäna att tagas upp. Forskningsnämnden »skall ledas av en styrelse bestående av 14 personer, representerande forskning, socialdepartementet, statliga myndigheter

och institutioner som handlägger byggnadsfrågor, arbetsmarknadens parter samt kooperativa och enskilda institutioner och företag». ⁸² Institutionens styrelse är således stor. Som jämförelse kan nämnas, att statens tekniska forskningsråd har 8 ledamöter och statens naturvetenskapliga forskningsråd 9 medlemmar.

Ledamöterna i nämnden representerar också i viss utsträckning speciella ekonomiska intressegrupper. En jämförelse med den danska motsvarigheten »statens byggeforskningsinstitut» kan vara av intresse. Enligt för denna institution gällande »Lov og Regulativ» heter det i § 2, att institutet ledes av en »bestyrelse» på 7 medlemmar och att »til bestyrelsen kan personer, der er økonomisk afhængige af specielle interesser indenfor byggeerhvervene, ikke udpeges». Ledningen av det danska forskningsinstitutet utgörs således av en mindre styrelse med i princip även annan sammansättning än det svenska. Därjämte finns emellertid också ett råd, »repræsentantskabet», om vilket det sägs, att »repræsentantskabet udpeges af Indenrigsministeren for 4 år ad gangen efter indstilling af institutioner og organisationer efter Indenrigsministerens nærmere bestemmelser. Til medlemmer af repræsentantskabet forudsættes indstillet personer, der har særlig indsigt indenfor det område, som de repræsenterer.» Repræsentantskabet sammankallas av bestyrelsen en gång årligen och »på møderne giver bestyrelsen meddelelse om arbejdet i den siden sidste møde forløbne tid, og der foretages en drøftelse af arbejdet og resultaterne». Repræsentantskabets ordförande kan dessutom kalla till extraordinärt sammanträde. »Medlemmerne af repræsentantskabet kan framkomme med forslag eller kritik eller stille forespørgsler. Repræsentantskabet fungerer

som kontaktorgan mellem instituttet og de kredse, der kan drage nytte af eller bidrage til instituttets virksomhed, og repræsentantskabets medlemmer skal hver indenfor sit område virke for nyttiggørelse af forskningsresultaterne. For at udnytte repræsentanternes særlige sagkundskab kan bestyrelsen indkalde en eller flere af repræsentanterne til rådslagning angående specielle forskningsopgaver eller til deltagelse i udvalg til løsning af særlige opgaver enten selvstændigt eller i tilknytning til bestyrelsens eller en forskningsafdelings arbejde. Bestyrelsen og repræsentantskabet bør tilstræbe det snævest mulige indbyrdes samvirke.»

Det vill synas som om den danska organisationen genom den begränsade, av sakkunniga bestående styrelsen skulle ha större möjligheter att rationellt leda verksamheten än den stora och annorlunda sammansatta nämnden i den svenska motsvarigheten. Samtidigt nås genom den danska anordningen med ett särskilt representantskap, ett råd, den kontakt med byggnadsfackens företag, organisationer och institutioner, som är nödvändig för ett effektivt forskningsarbete.

Jag anser mig därför böra föreslå, att byggnadsforskningsnämndens organisation och uppgifter upptages till prövning efter de i det föregående angivna linjerna och att i fråga om dess organisation det undersöks, huruvida icke en uppbyggnad efter det danska mönstret skulle kunna befordra en effektiv forskningsverksamhet.

8. Förvaltningen

Ehuru ej frågan gäller de egentliga byggnadskostnaderna, skall jag dock något beröra förvaltningen av byggnadsanläggningar och då närmast den tekniska förvaltningen. Denna kan sägas bestå i handhavande dels av drif-

ten av byggnadsanläggningen såsom eldning, städning, renhållning osv. och anskaffningar härför, dels av reparation och underhåll av byggnaden och dess installationer. Det är frågor, som gäller det senare slaget av verksamhet, som jag här skall taga upp.

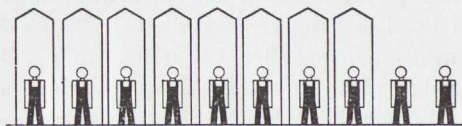


Fig. 5. Schematisk bild av investeringarnas fördelning på nybyggnader och underhåll 1957

Varje mansfigur anger 100 Mkr investering, varje hus nybyggnad för 100 Mkr

Av framställningen i det föregående rörande storleken av de aktuella investeringarna i offentliga husbyggnader framgår även storleken av de reparations- och underhållskostnader, som fått nedläggas på byggnadsbeståndet inom denna grupp. Medan nyinvesteringarna 1957 beräknats uppgå till omkring 810 Mkr, måste samtidigt på underhåll och reparationer av befintliga byggnader nedläggas omkring 210 Mkr, dvs. i runt tal 25 % av nyinvesteringarna. Det är således betydande kostnader det här rör sig om och det måste därför vara i högsta grad angeläget, att verksamheten även på detta område bedrivs på rationellast möjliga sätt och med en stark strävan att nedbringa kostnaderna. Det är så mycket mera angeläget, som man väl får utgå från, att besparingar på detta område kan komma nyinvesteringarna tillgodo och öka ramen för dessa. Å andra sidan är det naturligtvis lika angeläget, att underhållet sköts på ett sådant sätt, att byggnaden hålls vid så gott stånd som möjligt och därigenom dess bruk-

ningstid, livslängden, blir lång. Detta kan i sin tur medverka till att nedbringa behovet av ny- och reinvesteringar.

Det är därför av största betydelse att underhållsverksamheten planläggs, leds och handhas på ett riktigt sätt. Den måste därför stå under kvalificerad byggnadsteknisk och ekonomisk ledning. De flesta anläggningsenheterna inom det offentliga husbyggandets område är av alltför begränsad storlek och underhållsverksamheten inom varje särskild anläggning av för ringa omfattning för att kvalificerad personal skall kunna finnas för dess ledning. Den stora ekonomiska betydelse, som underhållsverksamheten har, både direkt genom de betydande kostnader den drar och indirekt genom dess ovan antydda inverkan på investeringarna, ställer stora krav på denna sakkunskap. Verksamheten får icke betraktas som av mera rutinmässig karaktär än byggandet som sådant. Snarare gör en hel del omständigheter, bland annat hänsynen till verksamheten i byggnaden, att underhållsverksamheten blir mera komplicerad. I samma mån som nya material och konstruktioner kommer till användning vid byggandet, ofta ganska oprövade sådana, blir det också på underhållssidan angeläget att utveckla arbetsmetoder och hjälpmedel. Ur byggandets synpunkt måste då också intim samverkan äga rum vid utvecklingen på nybyggnadsteknikens och på underhållsteknikens område.

Både ur underhållsverksamhetens och nybyggnadsverksamhetens synpunkt skulle det för ett rationellt arbete och för en teknisk utveckling således innebära fördelar, om ledningen av bådadera, erfarenheten och sakkunskapen, kunde sammanföras i samma organisation. Genom en sådan ordning får man också i den sammanförda ny-

byggnads- och underhållsverksamheten ett tillräckligt ekonomiskt underlag för högkvalificerad sakkunskap, ett underlag som enbart underhållsverksamheten i allmänhet ej är tillräcklig för.

Även då det gäller arbetsledning och arbetarpersonal måste för underhållsverksamheten samma krav på sakkunskap och yrkeskunnande ställas som då det gäller nybyggnad. I många fall kan här till och med kraven på erfarenhet och yrkeskunnande vara större. Underhållstjänsten erfordrar olika slag av fackarbetare liksom nybyggandet. Detta medför att arbetsstyrkan även för en underhållsverksamhet av ganska begränsad omfattning blir betydande. En personal av denna storlek kan endast ekonomiskt bäras, om verksamheten sammanförs för ett stort antal anläggningar.

Det måste vara ett fundamentalt ekonomiskt krav, att personalen kan löpande sysselsättas i full omfattning och detta med arbeten inom respektive fack. Att för de särskilda byggnadsenheterna anställa arbetsledare och yrkesarbetare kan därför aldrig vara ekonomiskt motiverat. Visserligen kan genom ett regionalt sammanförande av reparationstjänsten för ett större antal anläggningar möjligheter skapas för att löpande hålla en begränsad personalstyrka med arbete. I allmänhet torde det emellertid även i sådana fall vara ekonomiskt fördelaktigast att anlita enskilda byggnadsföretag på respektive platser. Vid en genomförd rationell planläggning av underhållsarbetena torde därvid också med fördel långtidsavtal kunna träffas med lämpliga byggnadsföretag.

Inom statsförvaltningen förekommer emellertid i betydande utsträckning, att underhållsarbeten leds och handhas av personal vid de enskilda anläggningarna. I allmänhet saknar

den personal, som har att leda verksamheten, byggnadsteknisk sakkunskap. I ej ringa utsträckning bedrivs också underhållsarbetena med fast anställda arbetare inom olika yrkeskategorier. Så är framför allt fallet inom sinnessjukvårdens och fångvårdens områden, men det gäller också en del andra självständiga vårdanstalter, skolor och andra institutioner.

Dessa förhållanden har för sinnessjukvårdens del nyligen behandlats av en särskild utredning.⁸³ Den nuvarande organisationen, heter det i betänkandet, »torde främst få ses mot bakgrunden av förhållanden som rådde under tider, då man av olika skäl strävade att förlägga sinnessjukhusen utanför de egentliga tätorterna. De dåvarande kommunikationerna medförde en relativt sträng isolering, och en på självhushållning baserad försörjning förekom i stor utsträckning vid ifrågavarande institutioner. Sinnessjukhusen drev trädgårdsskötsel samt jordbruk med djurhållning, hade egna bagerier och bryggerier, värmeanläggningar med maskinverkstäder, plåtslagerier, smedjor, egna ångkraftverk, vattenverk, reningsverk, snickeri-, måleri-, mureri- och tapetseriverkstäder.» Utredningen konstaterar med full rätt, att »i våra dagar har en sådan försörjning förloerat sin betydelse», och framhåller, »att tekniken, bland annat inom byggandets och fastighetsförvaltningens område, utvecklats så att det ej längre är ekonomiskt möjligt att driva en verksamhet utan tillgång till alla successivt framkomna nyheter i fråga om metoder och utrustning. Det gäller att ständigt följa utvecklingen och tillgodogöra sig dess landvinningar.» Efter att ha funnit att reparationsverksamheten vid sinnessjukhusen bedrivs hantverksmässigt framhåller utredningen, att det numera »oftast blir i ekonomiskt hänseende mer

fördelaktigt att beställa exempelvis färdiga fönsterbågar, dörrar, köksskåp etc. för installation i under renovering stående byggnad än hantverksmässig tillverkning av dylika detaljer».

»Inom nutida fastighetsförvaltning eftersträvas genomgående», heter det vidare, »att byggnadsunderhållet blir föremål för en noggrann ekonomisk planering. I största möjliga utsträckning hopsamlas och genomförs i större sammanhang förekommande reparationsarbeten. En byggnad blir föremål för underhållsåtgärder med vissa tidsintervaller och däremellan förekommer endast reparationer av mera brådskande natur. Små reparationer undvikas så vitt möjligt.»

Av en delundersökning, som utredningen genomfört vid sex sjukhus, framgår, att ej mindre än 40—60 % av den totala arbetade tiden för maskin- och byggnadspersonalen hänförde sig till byggnadsarbeten i egen regi. Därtill påpekar utredningen, att en stor del av dessa arbeten utgjorde kvalificerade underhålls- och omdispositionsarbeten eller var av investeringsnatur. För utförande av byggnadsarbeten användes en arbetstid, som teoretiskt motsvarade en arbetsstyrka om 8—14 man.

De krav utredningen ställer på en rationell underhållsverksamhet överensstämmer helt med vad jag tidigare sagt, nämligen att grundförutsättningarna är en fortlöpande jämn drift och dessutom att arbetsobjekten var för sig är relativt betydande. Jag kan också helt instämma i utredningens uttalande, att »för att rätt kunna utnyttja moderna metoder är det av vikt att rena underhållsåtgärder sammanförs till större enheter, som då måste genomföras med längre tids mellanrum. — — — De sammanlagda byggnadsarbetenas omfattning vid varje sjukhus är icke tillräcklig för att möjliggöra en verk-

samhet, som på en gång uppfyller de ovannämnda villkoren för god ekonomi, nämligen såväl jämn drift som koncentration av arbetsobjekten till ett mindre antal större enheter.»

Utredningen pekar också på ett annat missförhållande, »att de vid sjukhusen med anlitande av egen personal utförda byggnadsarbetena till stor del synas vara av den natur att de enligt gällande normer böra utföras icke med anlitande av underhållsmedel utan i stället med utnyttjande av medel anvisade från kapitalbudgeten.» Utredningen anser det ligga i sakens natur, att för utförande av dylika, i allmänhet större arbeten av investeringskaraktär, i princip icke skall anlitas sjukhusens personal. Då sådana arbeten i övrigt regelmässigt utförs genom byggnadsstyrelsens försorg, anser utredningen det »icke tillfredsställande, att vid sidan av den personal som disponeras av byggnadsstyrelsens byggnadsbyrå sinnessjukhusen förfoga över egna organ för utförande av byggnadsarbeten.» Till detta vill jag ytterligare framhålla, att detta sätt att bekosta byggnadsarbeten av kapitalökande karaktär med för underhåll avsedda driftmedel torde strida såväl mot statsmakternas avsikt vid medelstilldelningen som mot rättvisande kostnads- och förmögenhetsredovisning.

I stort sett torde liknande förhållanden råda på fångvårdens m. fl. områden och samma skäl kunna anföras för en överflyttning till byggnadsstyrelsen av underhållsarbeten i dessa fall.

Jag kommer i fortsättningen att i särskilt avsnitt behandla frågor, som gäller byggnadsstyrelsens organisation och arbetsuppgifter. Redan nu torde emellertid i detta sammanhang böra förutskickas, att en förutsättning för att byggnadsstyrelsen skall kunna handha underhållsverksamheten i fråga om

byggnadsanläggningar i landsorten är, att den utbyggs med en regional organisation, som utan omgång över det centrala ämbetsverket direkt kan handha såväl nybyggnadsverksamheten som underhållet av statens fastigheter inom sitt distrikt. Ett sådant lokalorgan måste komma att få en god kännedom om byggnadsföretagen inom distriktet och om de olika företagens resurser och lämplighet, både i fråga om nybyggnad och reparationsverksamhet. Man kan i samråd med de olika institutionerna inom distriktet planlägga reparationsverksamheten och efter denna plan träffa avtal med lämpliga entreprenörer eller i viss utsträckning utföra arbetena i egen regi. En sådan organisation får dock icke utesluta, att där någon institution inom distriktet visar sig lämpligen själv kunna handha underhållsverksamheten, exempelvis genom att den har tillgång till tjänsteman med kapacitet på området, överenskommelse där om träffas. Överhuvudtaget måste handhavandet av underhållsarbetenas planläggning och genomförande ske under smidiga former och under starkt hänsynstagande till krav och behov från respektive institutioners sida och till vad som är för verksamheten i byggnadsanläggningarna lämpligt. Planläggningen av underhållsverksamheten liksom av den statliga byggnadsverksamheten inom distriktet bör dock sammanhållas av lokalorganisationen.

Det bör i detta sammanhang påpekas, att genom den föreslagna anordningen en del ämbetsverk, som nu har en viss begränsad sakkunskap inom sin centrala organisation för att öva tillsyn över lokalförvaltningarnas byggnads- och underhållsarbeten, icke längre kommer att ha behov av sådan.

Slutligen vill jag framhålla att, därest de förslag till omläggning av den statliga finansieringen i fråga om husbyggnader,

som jag i det följande kommer att framlägga, genomföres, det också innebär en lösning av underhållsfrågan efter de linjer jag här förordat.

9. Kostnaderna

Av de frågor, som berör icke blott det offentliga byggandet utan husbyggandet i dess helhet, skall jag här slutligen beröra kostnadsstatistiken på området. Förefintligheten av en rättvisande sådan, som lämnar uppgifter om det aktuella kostnadsläget, är den enda grund på vilken hållbara kalkyler för tillämnade byggnadsverk kan utföras. En kostnadsstatistik är även nödvändig för att ge upplysning om kostnadsutvecklingen, som underlag för prognoser över den kommande utvecklingen och därmed för de investeringsplaner, som i det föregående behandlats, samt därtill icke minst som underlag för åtgärder, som kan påverka denna kostnadsutveckling i framtiden.

Vad som då först och främst fordras är noggranna efterkalkyler för slutförda byggnadsanläggningar, omfattande ett så stort antal anläggningar som möjligt. Inom de större företagen på bostadsbyggandets område och inom de större byggande statsverken finns därför förutsättningar för ett sådant underlag. Inom det enskilda näringslivets företag är efterkalkyler den nödvändiga förutsättningen för prissättning, rationaliseringsåtgärder och för en ekonomisk verksamhet överhuvudtaget. Detsamma gäller naturligtvis de enskilda företagen på husbyggandets område. Inom flertalet bostads- och bostadsbyggnadsföretag torde en välordnad efterkalkylverksamhet överallt finnas som underlag för nybyggnadskalkyler och hyressättning.

Det centrala statliga byggnadsorganet, byggnadsstyrelsen, synes emellertid knappast inrymma effektiv organisation för denna verksamhet. Det är av stor

vikt för hela husbyggnadsverksamheten, att denna brist avhjälpas genom en rationell uppläggning av efterkalkylerna och en effektiv personalorganisation för att handha verksamheten. Detta är nödvändigt i första hand för att göra tillförlitliga kostnadskalkyler i samband med anslagsäskanden till nybyggande, vilket med nu förefintligt kostnadsstatistiskt underlag knappast är helt möjligt. Men omfattande och detaljerade efterkalkyler är en lika nödvändig förutsättning för den rationaliseringsverksamhet i fråga om projektering, byggande, förvaltning och tillsyn, som måste vara en viktig uppgift för byggnadsstyrelsen.

I detta sammanhang bör också framhållas, att byggandets kostnader bör övervakas jämväl ur en annan synpunkt. För en byggande organisation, den må vara statlig eller enskild, är det inte tillräckligt med att först i efterhand genom efterkalkyler kunna konstatera, huruvida förhandskalkylerna, kostnadsberäkningarna, har hållit. Det är nödvändigt att, speciellt då det är frågan om mera omfattande byggnadsanläggningar, löpande följa kostnaderna under byggets gång för att i tid kunna vidtaga åtgärder till att förhindra att kostnaderna överskrider de beräknade. Det räcker då icke att endast kunna överblicka totalkostnaderna eller vissa större grupper av dessa. För att kunna bedöma vilka kostnadshämmande åtgärder, som bör vidtagas, måste denna uppföljning av kostnaderna ha karaktären av en dispositionsbokföring, som måste vara detaljerad på förkalkylens huvudposter.

Resultatet av efterkalkylerna måste statistiskt bearbetas på ett sådant sätt, att man kommer fram till aktuella normalkostnader för de olika ingående kostnadselementen och även så, att man kan följa pris- och kostnadsut-

vecklingen för dessa. Först därigenom kan förkalkylerna få den tillförlitlighet, som är nödvändig, icke minst för de anslagsbeviljande statsmakterna. Men härför fordras även, att det statistiska underlaget är så brett som överhuvudtaget är möjligt. Det bör därför utvidgas till att omfatta icke blott byggnadsstyrelsens eget byggande — naturligtvis oavsett om det utförs i egen regi eller på entreprenad — utan även annat byggande. Byggnadsstyrelsens verksamhet hänför sig ju på detta område i viss utsträckning till byggnader av speciell karaktär. Ett samarbete bör därför i första hand äga rum med övriga byggande statliga myndigheter, såsom de af-färsdrivande verken och fortifikationsförvaltningen. Men samarbete bör även etableras med de enskilda byggnadsföretagens sammanslutningar och med de stora bostadsföretagen samt naturligtvis med bostadsstyrelsen. Även inom myndigheter och institutioner, som utövar tillsyn över offentligt byggande, torde i viss utsträckning kostnadsstatistik föreligga, som kan vara av värde för den centrala statistiken.

På detta sätt skulle inom byggnadsstyrelsen kunna samlas och sammanställas ett mycket brett underlag för en kostnadsstatistik på husbyggandets område. Resultaten därav borde löpande ställas till hela byggnadsverksamhetens förfogande, såväl till byggherrar och projektörer som till byggare. Det skulle inom hela området kunna förenkla och rationalisera kalkylarbetet och framför allt skulle det skapa det kostnadsmissiga erfarenhetsunderlag, som är nödvändigt för att såväl i fråga om projektering som utförande kunna bedöma de ekonomiska konsekvenserna av val av olika byggnadsutformning, material, konstruktioner och utförande.

För detta ändamål är det nödvändigt, att kostnadsstatistiken publiceras i en

sådan form, att den blir enkel att tillämpa i praktiken. I annat fall riskerar man, att den icke kommer till den användning, som avsetts, och därmed icke heller får den avsedda effekten. Jag har i olika sammanhang, bland annat i det första betänkandet framhållit, att det hittills gängse sättet inom husbyggnad att hänföra kostnaderna till byggnadsvolymen är oriktigt och missvisande. Framför allt kan sådana kostnadssiffror aldrig läggas till grund för det ekonomiska bedömandet vid projekteringen. En väg, som måhända kunde anvisa en lösning av denna fråga, är den metod som utvecklades inom bostadsstyrelsen och som bland annat tillämpats i några av de inom byggnadsbesparingsutredningen verkställda teknisk-ekonomiska undersökningarna.⁸⁴ En liknande metodik har ungefär samtidigt också utvecklats i Finland inom statens tekniska forskningsanstalt där.⁸⁵

Utöver vad som nu sagts kan en på efterkalkyler byggd kostnadsstatistik fylla en annan mycket viktig uppgift, nämligen att tjäna som underlag för indexserier av olika slag. För byggnadsstyrelsen och andra byggande myndigheter är sådana i första hand nödvändiga för att vid entreprenadavtal, avseende långvarigare byggnadsarbeten, reglera entreprenadbeloppen vid tidsmässiga förändringar i arbetskostnader och materialpriser. I varje fall större entreprenadavtal är normalt försedda med reservationer i detta hänseende. För denna användning av kostnadsindexen måste naturligtvis stora krav ställas på det grundläggande materialets tillförlitlighet. Indexberäkningen måste genomföras på ett sådant sätt, att den tillfredsställer höga krav på objektivitet.

För närvarande uppgörs sådana indexserier utöver av byggnadsstyrelsen även av bostadsstyrelsen, varjämte svenska handelsbanken löpande publi-

cerar en liknande serie. De sistnämnda indexserierna kan naturligtvis icke som byggnadsstyrelsens grunda sig på efterkalkyler av samma slag utan måste beräknas på erfarenhetsmässiga statistiska vikter för i byggnader ingående material och arbete m. m. Dessa indexserier har emellertid sin största betydelse för bedömning av kostnadsutvecklingen och för framtidsprognoser. I bostadsstyrelsens fall ligger de till grund för justering av byggnadsvärden som underlag för långivning och andra statliga stödåtgärder. Inom bostadsstyrelsen beräknas emellertid utöver det tidsmässiga indexet även ortsindex, som tager hänsyn till material- och arbetskostnadernas variation inom landet. Dessa indices har framför allt betydelse för bostadsstyrelsens egen verksamhet. För de sålunda avsedda ändamålen är de tillämpade beräkningsmetoderna i och för sig tillfredsställande, dvs. att man utgår från en byggnad av genomsnittlig storlek och normalt utförande.

Den indexserie, som utarbetas av byggnadsstyrelsen, baserar sig huvudsakligen på hus utförda åren 1944—1946 och siffrorna har sedan omräknats till 1935 års prisnivå. Såsom jag redan i det första betänkandet⁸⁶ framhöll, har man sålunda vid dessa beräkningar i princip utgått från förhållandena år 1944—1946. De statistiska vikter, som legat till grund för beräkningen, hänför sig till en vid den tidpunkten modern byggnad.

Samtliga de nu nämnda indexserierna rör sig sålunda i huvudsak med en fast viktfordelning, även om i en del fall någon enstaka gång en ny vägning skett med hänsyn till väsentligt förändrad byggnadsutformning och nya byggnadsutföranden. För många ändamål, utöver de tidigare behandlade, är det emellertid nödvändigt, att indexserien avspeglar kostnaden för en för varje år såväl beträffande utformning som utförande

typisk byggnad. Man får därigenom en indexserie, som utvisar kostnaderna för en »ständigt modern byggnad». Med den kontinuerligt pågående förändringen i byggnadsutformning och byggnadsteknik fordrar detta en omräkning av viktsfördelningen, om icke varje år så dock med relativt begränsade tidsintervall. En sådan omläggning av indexserieberäkningarna bör därför ske. I överensstämmelse med vad som är fallet med byggnadsstyrelsens nuvarande indexberäkning måste därvid särskilda indexserier uträknas för viktigare typer av byggnader, såsom bostäder, skolor, vårdanstalter, kontorsbyggnader osv.

Indexberäkningarna bör bygga på det erfarenhetsmaterial, som byggnadsstyrelsens egna efterkalkyler ger samt på uppgifter från bostadsstyrelsens statistik. Även vissa andra statliga tillsynsmyndigheter, inom vilkas områden en väsentlig byggnadsverksamhet med andra huvudmän än staten äger rum, bör löpande följa kostnadsutvecklingen, var och en på sitt område. Redan nu är så fallet i fråga om exempelvis ålderdomshem inom socialstyrelsen och i fråga om sjukvårdsinrättningar inom centrala sjukvårdsberedningen. Det är önskvärt, att även inom det stora byggnadsområdet som skolväsendet utgör utvecklingen av kostnaderna löpande följs och underkastas en statistisk bearbetning. Om de förslag, som jag i den följande behandlingen kommer att framlägga på detta område, kan komma att genomföras, torde förutsättningar för ett sådant arbete skapas. Vid byggnadsstyrelsens arbete med de nu behandlade indexserierna bör även det material kunna begagnas, som kostnadsstatistiken för de nämnda kommunala byggnadsområdena ger.

Om indexserierna, som nu förordats, skall avse en undan för undan till utvecklingen anpassad byggnad, kommer

icke blott viktsfördelningen att förändras utan med nya byggnadslösningar sannolikt även omfattningen av byggnadsanläggningen för olika ändamål. Även om för viss användning av indexserierna kostnaderna alltjämt som nu kan hänföras till byggnadsvolymen, dvs. vara kubikmeterkostnader, torde det för all långtidstillämpning av indexserierna vara nödvändigt att jämväl taga hänsyn till förändringar i byggnadsprogrammen, i kraven på lokaler och standard, samt till utvecklingen av nya däremot svarande byggnadsutformningar. Indexserierna skall ju bland annat kunna användas för att bedöma kostnadsutvecklingen inom vissa samhällssektorer, för prognoser och för framtidsplaner. En på detta sätt utformad indexserie skulle då behöva arbeta med för varje ny omräkning av vikterna utvalda eller utformade normallösningar. I överensstämmelse med vad som numera, efter riksdagsbeslut 1957, är fallet vid beräkning av statsbidragsunderlag för folkskolebyggnader, skulle därvid lämpligen kostnaderna kunna hänföras till det nytiga utrymmet, till kvadratmeter yta för lokaler av det slag, som i byggnadsbesparingsutredningens teknisk-ekonomiska undersökningar benämnts »primäryta».⁸⁷ Man skulle därigenom få en index för »primärytekostnad». Denna kostnad skulle i fråga om olika slag av offentliga byggnader motsvara bostadsbyggandets kostnader per kvadratmeter lägenhetsyta.

I det första betänkandet har jag emellertid behandlat ett annat slag av indexserier, avseende »funktionsenhetskostnad».⁸⁸ Jag har även i yttrande till kommerskollegium⁸⁹ rörande omläggning eller utvidgning av statistiken framfört önskemålet om en fortlöpande statistik av detta slag. Denna fråga kommer jag i fortsättningen att närmare behandla i samband med frågan om statsbidrags-

underlag för det kommunala byggandet. Det bör emellertid här framhållas, att även för indexseriernas huvuduppgift, att möjliggöra bedömande av kostnadsutvecklingen och planlägga framtida investeringar på olika samhällseliga områden, först en indexserie av denna karaktär skulle ge en fullt riktig bild av kostnadsutvecklingen.

Som sammanfattning av det nu sagda vill jag till slut föreslå att, oberoende av huruvida mina senare framförda för-

slag i fråga om organisationen av det statliga byggandet och i fråga om statsbidragsunderlaget kan komma att genomföras, byggnadsstyrelsen får i uppdrag att i samråd med andra myndigheter och med de enskilda företagen på byggnadsområdet handha beräkningen och publiceringen av indexserier för byggnadskostnader, i huvudsak efter de här framlagda principerna. Till frågan om härför erforderlig personalorganisation återkommer jag i det följande.

24. Statlig finansiering

1. Nuvarande förhållanden

Vid sidan av tekniska och teknisk-ekonomiska åtgärder i syfte att förbilla det offentliga byggandet och därmed möjliggöra att bygga mera inom tillgänglig ram är det även nödvändigt att taga upp frågorna om finansierings-sätt och redovisningsformer för detta byggande. Inom det enskilda näringslivet är det de ekonomiska förhållandena, relationen mellan intäkter och kostnader, som dirigerar och framtvingar teknisk-ekonomiska åtgärder till verksamhetens rationalisering. Det har där betraktats som en självklar sak, att finansieringen sker i sådana former och den ekonomiska effekten av verksamheten redovisas på sådant sätt, att verksamheten rättvisande och löpande belastas med samtliga kostnader, som är förenade därmed. Detta anses med rätta vara en av huvudförutsättningarna för en utveckling mot större rationalitet och ekonomi inom varje enskild verksamhetsgren. Att detsamma även måste gälla den del av näringslivets verksamhet, som avser att anskaffa och tillhandahålla lokaler för driften, är ju därmed också klart.

Inom offentlig verksamhet sker visserligen både anskaffningen av kapitalmedel och i viss utsträckning även intäkternas reglering på andra vägar än inom det enskilda näringslivet. Dessa omständigheter minskar dock ej kravet på riktig redovisning av såväl kapital-kostnader som driftkostnader, om man

vill nå ett tvång till ekonomi i byggande och fastighetsförvaltning. Detta gäller icke minst det statliga byggandet. Visserligen kan en statlig verksamhet aldrig bli affärsdrivande i fullt samma mening som ett enskilt företag. Det kan i detta sammanhang förtjäna att hänvisas till de principuttalanden i denna fråga, som på sin tid gjordes av gruvorganisationskommittén.⁹⁰ Man kan och bör emellertid sträva efter att efter mönster från det enskilda näringslivet söka införa sådana former för finansiering och redovisning i det statliga byggandet, att de i byggandet verkamma myndigheterna får åtminstone ett visst mått av »affärsmässighet». Inom vissa områden av statsförvaltningen är detta fallet, medan för de största sektorerna av statligt husbyggnade formerna icke är sådana, att de skapar ett ekonomiskt tvång till rationalitet och förbilligande.

I byggnadsbesparingsutredningens första betänkande lämnades en redogörelse för huvudlinjerna i nu gällande former för finansiering och redovisning av statliga husbyggnader.⁹¹ Statens husbyggnader utgörs i stort sett av ämbetshus för den centrala och lokala statsförvaltningen, för rättsväsendet samt för utrikesrepresentationen, byggnader för fångvård samt för vissa socialvårds- och sjukvårdsinrättningar, anläggningar för universitet, högskolor och en del andra undervisningsanstalter, byggnader för tekniska, vetenskapliga och andra kulturella institutio-

ner ävensom de affärsdrivande verkens och försvarets husbyggnader. Investeringar i statliga husbyggnader redovisas numera praktiskt taget helt över kapitalfonder, sedan genom Kungl. Maj:ts beslut⁹² vissa anläggningar inom ungdomsvård och nykterhetsvård, som tidigare helt finansierats med driftmedel, från och med budgetåret 1957/58 överförts till kapitalfond.

Tillsammans med driftanläggningar och andra reall tillgångar, ofta av väsentligt större värde, redovisas de affärsdrivande och vissa andra tekniska verks husbyggnader i av dessa verk förvaltade fonder. Statens affärsverksfonder tillkom 1911⁹³ och omfattar postverkets, televerkets, statens järnvägars, vattenfallsverkets och domänverkets fonder. I dessa fonder ingår administrations- och driftbyggnader inom vederbörande verks område. För postverkets del utgör husbyggnaderna nästan hela den på fonden redovisade fasta egendomen. Televerkets och statens järnvägars husbyggnader uppgår däremot endast till 6—12 % av verkens fasta egendom medan vattenfallsverkets husbyggnadsfastigheter uppgår till en än mindre del. Domänverkets betydande fastighetsbestånd utgörs till största delen av jordbruks- och skogsfastigheter. Övriga fonder av affärsverkskaraktär, som inrymmer även husbyggnader, är luftfartsfonden, fonden för Södertälje kanalverk samt väg- och vattenbyggnadsverkets förrådsfond. Även i dessa fonder dominerar andra slag av tillgångar.

Statens övriga husbyggnader redovisas över den 1935⁹⁴ inrättade fonden, statens allmänna fastighetsfond. Fonden är uppdelad på numera tio delfonder, av vilka slottsbyggnadernas, besikkningsfastigheternas och byggnadsstyrelsens delfonder förvaltas av byggnadsstyrelsen och de övriga står under för-

valtning av respektive fångvårdsstyrelsen, medicinalstyrelsen, generaltullstyrelsen, Uppsala universitet, Lunds universitet, direktionen för Karolinska sjukhuset samt sjöfartsstyrelsen. Frågan om inrättande av en fond inom sistnämnda ämbetsverk, i vilken eventuellt sjöfartsstyrelsens delfond av allmänna fastighetsfonden skulle ingå, togs upp av sjöfartsorganisationsutredningen.⁹⁵ Frågan överlämnades sedan för vidare utredning till det nya sjöfartsverket. Enligt vad som under hand uppgivits pågår arbete med denna utredning inom styrelsen och det synes antagligt, att förslag kommer att framläggas om att inrätta en förrådsfond efter huvudsakligt mönster av väg- och vattenbyggnadsverkets förrådsfond. Sjöfartsstyrelsens delfond torde då komma att bli överförd till den nya fonden.

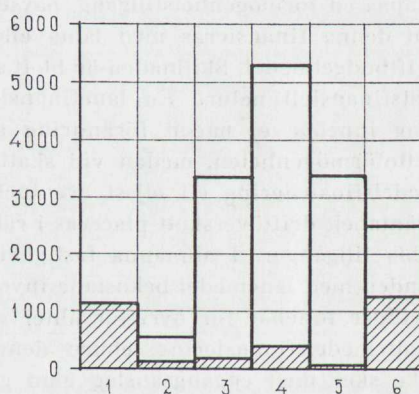


Fig. 6. Vissa statens fonder samt däri ingående värden av husbyggnadsfastigheter

1. Statens allmänna fastighetsfond
2. Postverkets fond
3. Televerkets fond
4. Statens järnvägars fond
5. Vattenfallsverkets fond
6. Försvarets fastighetsfond

Fyllda staplar betecknar värdet av husbyggnadsfastigheter

Försvarets omfattande byggande, som icke ligger inom ramen för denna utredning, redovisas i huvudsak över försvarets fastighetsfond, likaledes uppdelad på delfonder, arméns, marinens, flygvapnets och befästningarnas. I de tre förstnämnda ingår försvarets husbyggnader för administration, förläggning, verkstäder m. m. Ett undantag bildar dock försvarets fabriksverks byggnader och anläggningar, vilka redovisas över en av verket förvaltat affärsverksfond, försvarets fabriksfond.

För samtliga de här nämnda kapitalfonderna fastställer riksdagen sedan 1944 omfattningen av bruttoinvesteringarna⁹⁰ genom att årligen besluta om investeringsanslagens storlek. Frågan därvid huruvida investeringsutgifterna täcks av låne- eller driftbudgetmedel är i och för sig icke av betydelse i detta sammanhang. Det bör endast konstateras, att vid investering i fast egendom skapas en förmögenhetstillgång, oavsett om denna finansieras med låne- eller driftbudgetmedel. Skillnaden är blott av statsfinansiell natur. En lånefinansiering innebär ej någon förändring av nettoförmögenheten, medan vid skattemedelsfinansiering ett eljest eventuellt oräntabelt driftöverskott placeras i räntabla tillgångar. I allmänna fastighetsfonden med lånemedel bekostade investeringar innebär för övrigt realiter en skattemedelsfinansiering, ehuru denna icke sker med engångsanslag utan genom att avskrivningarna fördelas över en längre eller kortare tidrymd.

Härtill kommer också, att kapitalbudgeten, som under rubriken »lånemedel» endast upptar det erforderliga nettokapitaltillskottet, icke ger någon upplysning om bruttoinvesteringarnas finansiering. Beteckningen får sålunda numera betraktas såsom endast formell och ger icke upplysning om det belopp, varmed statsskulden ökar. Det verkliga

lånebehovet är avhängigt av flera faktorer — främst av budgetbalansen — varigenom kapitalbudgetens inkomstsida i större eller mindre utsträckning kan täckas av driftbudgetmedel.

Bruttoinvesteringarnas finansiering över kapitalbudgeten och över driftbudgeten framgår av de såsom bilaga till kapitalbudgeten fogade investeringsstaterna för de olika fonderna. En investeringsstats utgiftssida utvisar summan av de av riksdagen beviljade investeringsanslagen, vilka specificeras i särskilda förteckningar. Inkomstsidan visar hur anslagen skall täckas. Inkomsterna är som regel av tre slag: »avskrivningsmedel», »övriga kapitalmedel» samt »investeringsbemyndigande». Avskrivningsmedlen utgörs antingen av från driftbudgeten överförda medel eller av inom fonden frigjorda medel eller av bådadera. Med övriga kapitalmedel avses genom exempelvis försäljningar av på fonden redovisad egendom e. dyl. frigjorda medel. Investeringsbemyndigande är beteckningen på det belopp, som erhålls genom saldering av inkomstsidans övriga poster mot utgiftsidans investeringsanslag. Bemyndigandet innebär en anvisning till riksgäldskontoret att inom denna ram ställa medel till den fondförvaltande myndighetens förfogande allteftersom de blir erforderliga.

De här behandlade fondernas investeringsbemyndiganden ingår således i summan »lånemedel» på kapitalbudgetens inkomstsida. Negativt investeringsbemyndigande kan förekomma och innebär, att tillgängliga inkomster på investeringsstaten överstiger investeringsanslagen med detta belopp, varigenom återbetalning av kapital i dessa fall äger rum.

Det bör i detta sammanhang framhållas, att i investeringsstaterna någon skillnad i finansieringshänseende icke

görs mellan ny- och reinvesteringar. Avskrivningsmedel av olika slag ingår således utan särskild destination tillsammans med andra medel i investeringsstatens inkomstsida och på utgiftsidan görs ingen skillnad mellan ny- och reinvesteringar. Det kan vara anledning att framhålla denna omständighet, då i nationalekonomisk facklitteratur stundom framförts häremot stridande uppgifter.⁹⁷

Som nyss nämnts är de i investeringsstaterna upptagna avskrivningsmedlen av två slag. Som »avskrivningsmedel från riksstaten» rubriceras medel, som ställs till den fondförvaltande myndighetens förfogande under rubriken »avskrivning av nya kapitalinvesteringar» på driftbudgeten. Här uppförs mot de berörda investeringsanslagen korresponderande avskrivningsanslag, vilka av den fondförvaltande myndigheten överförs till investeringsstaten.

Att driftbudgetmedel, skattemedel, på detta sätt anslås för större eller mindre engångsavskrivning av investeringar i allmänna fastighetsfonden är, åtminstone delvis, föranlett av önskemålet att i viss utsträckning fasthålla vid tidigare finansieringsmetoder i fråga om detta byggande. Genom inrättandet av fastighetsfonderna öppnades nämligen möjligheter för lånefinansiering även av den byggnadsverksamhet, som icke tillhörde affärsverken. Riksdagen betonade i detta sammanhang,⁹⁸ att den »under alla förhållanden framdeles liksom hittills skall hava fria händer att anlita det finansieringssätt — skattemedel eller lånemedel — som med hänsyn till omständigheterna och det ekonomiska läget får anses vid varje tillfälle vara det lämpligaste». Vid genomförandet av 1937 års budgetreform, som i princip godtog en flerårsbalansering av budgeten i syfte att anpassa finanspolitiken till det ekonomiska läget, framförde

riksdagen också betänkligheter mot att den dittills tillämpade strävan till statsfinansernas konsolidering genom att med skattemedel bekosta även statliga husbyggnader och andra företag med bestående värde skulle gå förlorad.⁹⁹ Behov av viss skattemedelsfinansiering oberoende av det statsfinansiella läget ansågs därför föreligga. Delvis torde till denna inställning ha medverkat, att — såsom departementschefen uttalade¹⁰⁰ — kostnaden för den statliga byggnadsverksamheten inom fastighetsfonderna icke vore »i gängse mening räntabel» och därför »i relativt begränsad utsträckning borde tillåtas belasta framtiden».

Redan då allmänna fastighetsfonden inrättades hade det emellertid förutsatts, att avskrivningsreglerna skulle justeras.¹⁰¹ Den tekniska livslängden för en byggnad kunde ju komma att väsentligt minska på grund av förändringar i standardkrav eller av sådana organisatoriska förändringar, som gjorde byggnader helt överflödiga. Som typexempel på sådana utvecklingsmöjligheter nämndes sjukhus- och fängelsebyggnader. Det var den ekonomiska livslängden, som borde vara avgörande för avskrivningstiden. I stället för att differentiera avskrivningskvoterna, vilket ur normal redovisningssynpunkt hade varit naturligt, stannade man emellertid för en för olika byggnadsgrupper alltefter arten av byggnadens ändamål fastställd grundavskrivning, dvs. en omedelbar skattemedelsfinansiering till viss del av anläggningsvärdet. För exempelvis fängelser, sjukhus och andra speciella byggnader fixerades grundavskrivningen till 50 % av anläggningsvärdet med hänsyn till det extraordinära avskrivningsbehovet. För vissa byggnader, bland annat fyranläggningar, infördes av samma anledning 100 % grundavskrivning. För »normala» byggnader, kontorslokaler o.

dyl., för vilka något extraordinärt avskrivningsbehov ej ansågs föreligga utan enbart kravet på viss skattemedelsfinansiering spelade in, fixerades grundavskrivningen till 25 %.¹⁰²

Inom affärsverksfonderna upptages avskrivningar med medel från driftbudgeten enbart för investeringar, som ur den aktuella rörelsens synpunkt ej är räntabla utan tillkomna efter statsmakternas påbud, till exempel som en beredskapsåtgärd. Investeringar av likartat slag förekommer även inom den icke-statliga sektorn och bekostas då med statsstöd. Finansieringsförfarandet beträffande affärsverken är avsett att motsvara detta statsstöd och innebär en avlyftning av sådana med verksamheten icke direkt förenliga kostnader, som kunde inverka menligt på lönsamheten.

Det andra slaget av på investeringsstaterna såsom inkomster uppförda avskrivningsmedel utgörs av genom årsavskrivningarna frigjorda medel inom fonden, vilka har sin motsvarighet i de regelmässiga årsavskrivningarna inom privata företag. Den indirekta avskrivningsmetoden tillämpas såväl i fråga om fastighetsfonderna som affärsverksfonderna.¹⁰³ Detta innebär, att förmögenhetsobjekten är uppförda med sina ingångsvärden, medan årsavskrivningarna tillförs ett värdeminskningsskonto.

I fråga om fastighetsfonderna gäller riksdagens beslut¹⁰⁴ om en generell avskrivningsprocent, vilken vid införandet av grundavskrivningen bestämdes till 1,25 % på det investerade beloppet för alla icke slutligt avskrivna objekt. Den ekonomiska livslängden blir därigenom för dessa husbyggnader, beroende på grundavskrivningens storlek, 60 respektive 40 år.

För affärsverksfonderna fastställs avskrivningsprocenten av Kungl. Maj:t. Procentsatsen är differentierad med hänsyn till de ifrågavarande objektens

och delvis även verksamhetens art. För bostadsbyggnader av trä inom statens järnvägar tillämpas 1,5 % avskrivning, motsvarande 67 års livslängd, medan inom vattenfallsverket för sådana byggnader räknas med en livslängd av 45 år. För övriga husbyggnader inom statens järnvägar sker avsättning med 2 % per år, vilket motsvarar 50 års livslängd. Samma är fallet med televerkets och luftfartsverkets byggnader.

Även sättet att beräkna avskrivningarna varierar. Sålunda räknar statens järnvägar, televerket och posten avskrivningarna på »nuvärdet», medan vattenfallsverket och luftfartsverket gör avskrivningar på anläggningsvärdet, det »historiska» värdet. Observeras bör dock att postverket icke upphör med avsättningar till värdeminskningsskonto, förrän dessa uppgår till återanskaffningsvärdet, vilket innebär att avsättningarna fortsätter utöver den normala avskrivningstiden 67 år.

För att i någon mån kompensera de i förhållande till återanskaffningsvärdet låga avskrivningarna på det »historiska» värdet har Kungl. Maj:t i fråga om luftfatsfonden efter förslag av luftfartsstyrelsen beslutat, att sådana större reparationer och ombyggnader av äldre fastigheter, som, ehuru de innebär en höjning av objektets värde, ändock i de fall, då de är att betrakta som en kortfristig investering, dvs. med en livslängd av högst 10 år, skall kunna omedelbart avskrivas genom att kostnaderna bestrids direkt från fondens driftstat. Kostnaden i varje särskilt fall får dock högst uppgå till 10 000 kronor. Normalt rör sig kostnaderna sammanlagt om 70 000 à 100 000 kronor per år.

Även i fråga om försvarets fabriksverk förekommer — ehuru av helt andra skäl — att kostnader för investeringar täcks med driftmedel. För fabriksverket, som arbetar som ett nor-

malt industriföretag i konkurrens med enskilda tillverkare, kan det ofta vara nödvändigt att, för att kunna åtaga sig en viss offert, snabbt genomföra ombyggnads- och rationaliseringsåtgärder för just den ifrågavarande leveransen och därför använda driftmedel. Här om säger verket självt, att »något missbruk av rättigheten till en friare användning av driftmedel behöver ej befaras, då fabriksstyrelsen ur konkurrenssynpunkt alltid noggrant måste bedöma lönsamheten av alla nedlagda kostnader. Detta är en förutsättning för att verket skall kunna konkurrera och få sysselsättning.»

Bortsett från sådana av särskilda skäl motiverade avsteg från normala finansieringsprinciper kan det vara svårt, att i det enskilda fallet draga gränsen mellan, å ena sidan, ny- och reinvesteringar, som ökar objektets värde samt, å andra sidan, byggnadsarbeten, som endast avser att hålla värdet i höjd med avskrivningarna. Flagranta exempel förekommer emellertid på att man utan ekonomisk motivering upphäver distinktionen mellan investeringar och underhållsarbeten och bekostar ny- och reinvesteringar med för byggnadsunderhåll avsedda medel. Exempel härpå visar den utredning, som företagits rörande bland annat underhållsverksamheten vid sinnessjukhusen.¹⁰⁵

Utöver avskrivningarna belastas inom det enskilda näringslivet fastigheterna regelmässigt även med räntor på det investerade kapitalet. För en rättvisande kostnadsredovisning anses detta därvid böra ske oavsett finansieringen sker med lån eller med eget kapital. I det senare fallet är motivet, att detta kapital, därest det ej investerats i fastighet, på annat sätt kunnat göras räntebärande. Man torde också numera få anse, att statsmakterna med det i fonderna investerade icke avskrivna statskapitalet i

princip förknippat en förräntningsplikt.¹⁰⁶ Ett undantag utgör postverket, vars intäkter icke regleras som för andra affärsdrivande verk utan såsom beviljning. För övriga affärsverksfonder synes efter riksdagens uttalande i olika sammanhang¹⁰⁷ statsmakternas förräntningskrav få anses motsvara den effektiva medelräntan på den fonderade statsskulden. En annan sak är därvid, att de affärsdrivande verken icke alltid kan förmås uppfylla detta krav. För vissa av verken regleras icke intäkterna av marknadsmässiga priser på varor eller tjänster utan av taxor. Dessa är, såsom budgetutredningen framhöll,¹⁰⁸ icke fastställda efter enbart affärsmässiga grunder. Så har posttaxorna »långa tider av fiskaliska skäl varit fastställda med belopp, som medgivit mer än normal förräntning». Å andra sidan har statens järnvägar, för vilka Kungl. Maj:t fastställer en maximitaxa, endast tidvis kunnat fullt förränta sitt kapital.

Bortsett härifrån förekommer emellertid också fall, där någon ränteplikt ej ansetts föreligga. Så i fråga om luftfartsfonden, som regelmässigt visar underskott, vilket täcks från driftbudgeten. Statsmakternas avsikt har heller icke varit, att denna fond skall redovisa överskott.¹⁰⁹

För vissa andra kapitalfonder än affärsverksfonderna har statsmakterna fastställt förräntningen till viss procent. Så har skett för samtliga delfonder inom allmänna fastighetsfonden utom slottsbyggnadernas och byggnadsstyrelsens delfonder. Kravet på förräntning har här satts till 4 %.¹¹⁰ Vidare kan nämnas att förräntningen för väg- och vattenbyggnadsverkets förrådsfond likaledes är satt till 4 %, medan för den som övriga affärsverksfonder konstruerade förswarets fabriksfond räntan är bestämd till 3,6 %.

Att statsmakterna i de flesta fall fast-

ställt en bestämd ränta torde ha sin grund däri, att i dessa fall den ifrågavarande statliga verksamheten oftast icke bedrivs i konkurrens med annan verksamhet och således en prisbildning på marknaden för verksamhetens produkter eller tjänster ej föreligger. Ofta har också i sådana fall verksamheten annan statlig verksamhet som huvudobjekt för sitt handlande och räntekostnaden sålunda är av betydelse för denna senare verksamhets ekonomi.

För de olika kapitalfonderna upprättas av vederbörande ämbetsverk driftkostnadsstater, vilka fastställs av statsmakterna. Staterna upptar på inkomstsidan avgifter, som inflyter enligt taxa, hyresinkomster, leveranser m. m. På utgiftssidan finns poster uppförda för den löpande driften samt för avskrivningar, dvs. avsättningar till värdeminskningsskonto. För affärsverksfonderna fastställer Kungl. Maj:t årligen driftkostnadsstater, medan inkomst- och utgiftsstaten för allmänna fastighetsfonden godkännes av riksdagen innan den fastställs av Kungl. Maj:t.

Affärsverkens möjligheter att förränta investerade medel är, som nyss sagts, i hög grad beroende av statsmakternas beslut om taxor, löner, pensioner och avskrivningar. Förräntningens storlek är emellertid också beroende av verkens egna åtgärder. I syfte att bedöma lönsamheten och för att kunna effektivisera och rationalisera på rätta punkter har därför verken i många fall en mycket fullständig intern bokföring även beträffande husbyggnader. En redovisning av de olika driftstälernas lokalkostnader har sålunda fabriksverket, upplagd i enlighet med den inom mekanindustrin numera tillämpade kontoplanen. Likaså har tele- och vattenfallsverken ordnad intern redovisning. För statens järnvägar hänförs lokalkostnaderna enbart till de olika rörelsegrenarna, så att exem-

pelvis hyror för hela järnvägsdriften debiteras ett särskilt gemensamt konto. Däremot har postverket och luftfartsverket ingen fastighetsredovisning av detta slag.

I fråga om de driftkostnader, som ingår i affärsverkens stater, torde i detta sammanhang böra framhållas, att utöver löner och därmed sammanhängande semester- och sjukersättningar liksom inom enskilda företag även ingår pensionskostnader för personalen. Dessa belastar sålunda med sina årliga belopp driftkostnadsstaten. Numera har emellertid, med hänsyn till den väntade ökningen av pensionärerna, pensionskostnaderna ansetts böra uppföras med i förhållande till de aktuella ökade belopp och överskottet används för nedskrivning av kapitalet.

Då det gäller statens allmänna fastighetsfond är, som tidigare sagts, förräntningen i förväg fastställd för de flesta delfonderna. Fastighetsfondens inkomster utgörs till största delen av på driftbudgeten anvisade anslag för ersättning för till statsmyndigheter upplåtna lokaler. En avsevärt mindre del utgör »verkliga» inkomster av hyror för till enskilda upplåtna lokaler samt diverse inkomster, såsom överskott vid fastighetsförsäljningar.

Beräkningen av ersättningen för till statsmyndigheter upplåtna lokaler sker på så sätt, att för samtliga delfonder, utom slottsbyggnadernas och byggnadsstyrelsens, full förräntning skall erhållas på kapitalbehållningen inom respektive delfond efter en räntefot av 4 %.¹¹¹ Dessutom skall ersättningen täcka erforderliga reparations- och underhållskostnader samt avsättningar till värdeminskningsskonto. Reparationsmedlen beräknas såväl för till statsmyndigheter upplåtna lokaler som för övriga lokaler efter en med hänsyn till byggnadernas ålder av riksdagen fastställd

procentsats, underhållsprocenten, på byggnadsbeståndets bokförda anläggningsvärde.¹¹² Hänsyn tages jämväl till inträffade förändringar i prisläget på byggnadsmarknaden genom att medelsbehovet omräknas med tillämpning av ett av byggnadsstyrelsen särskilt beräknat underhållskostnadsindex. För slottsbyggnadernas delfond föreligger inget förräntningskrav, eftersom grundavskrivning skett med 100 %. Dock uppförs ett formellt överskott med 1 000 kronor. Fonden tillförs inkomster motsvarande reparations- och underhållsbehovet.

För i byggnadsstyrelsens delfond ingående fastigheter baseras ersättningen för till statsmyndigheter upplåtna lokaler på »kalkylerade hyresvärden». För äldre fastigheter innebär denna beräkningsmetod att hyra utgår med 30—40 kr/m². I nyare hus sätts hyran numera till cirka 7,5 % av produktionskostnaden inklusive markvärdet då det gäller statsmyndigheter i allmänhet. Motsvarande beräkningsmetod tillämpas även för lokaler, som upplåtits till de affärsdrivande verken eller till enskilda, men grundas då på en beräknad genomsnittlig avkastning av 8,25 %.

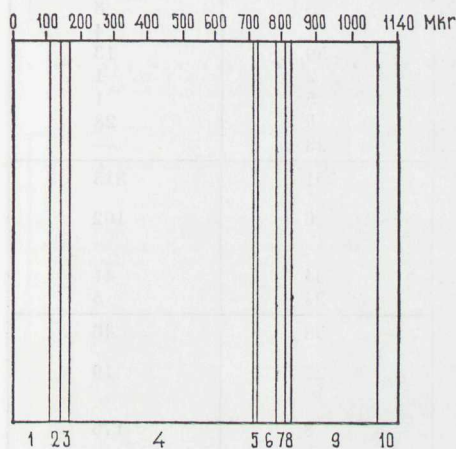


Fig. 7. Fastighetsvärdena i statens allmänna fastighetsfond, fördelade på delfonderna

1. Slottsbyggnadernas delfond
2. Fångvårdsstyrelsens delfond
3. Beskickningsfastigheternas delfond
4. Byggnadsstyrelsens delfond
5. Generaltullstyrelsens delfond
6. Uppsala universitets delfond
7. Lunds universitets delfond
8. Sjöfartsstyrelsens delfond
9. Medicinalstyrelsens delfond
10. Karolinska sjukhusets delfond

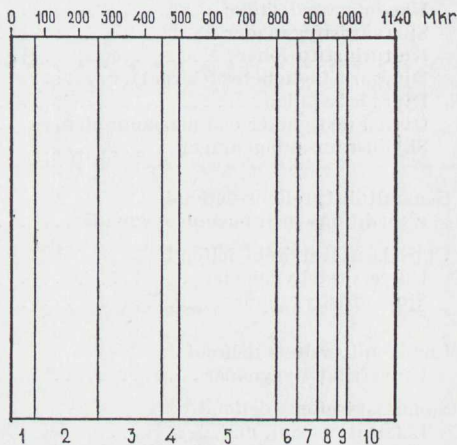


Fig. 8. Fastighetsvärdena i statens allmänna fastighetsfond, fördelade på byggnadsändamål

1. Slottsbyggnader
2. Administrationsbyggnader
3. Högskolebyggnader
4. Vetenskapliga institutioner
5. Sjukvårdsbyggnader
6. Skolor
7. Kulturinstitutioner
8. Djurgårdsfastigheter
9. Fastigheter i utlandet
10. Övriga fastigheter

Allmänna fastighetsfonden

	Värde den 1/7 1956 Mkr	Ungefärligt antal objekt
Slottsbyggnadernas delfond		
Slottsbyggnader.....	47	10
Kungl. Djurgården.....	50	1
Övriga fastigheter.....	3	—
Historiska minnesmärken.....	8	—
	108	—
Fångvårdsstyrelsens delfond		
Fångvårdsanläggningar.....	31	42
Beskickningsfastigheternas delfond		
Fastigheter i utlandet.....	26	59
Byggnadsstyrelsens delfond		
Slottsbyggnader.....	5	5
Administrationsbyggnader i Stockholm.....	131	51
Administrationsbyggnader i landsorten.....	59	69
Fastigheter i utlandet.....	3	2
Universitet och högskolor.....	133	40
Vetenskapliga och tekniska institutioner.....	50	38
Skolor (seminarier, läroverk, nomadskolor, blind- och dövstumsskolor).....	59	53
Ungdomsvårdsskolor.....	5	8
Sjukvårdsbyggnader.....	7	4
Kulturinstitutioner.....	59	13
Djurgårdsfastigheter (Gärdet).....	2	1
Djurgårdsstaden.....	5	1
Övriga fastigheter och markområden.....	5	28
Skyddsrumsanläggningar.....	28	—
	551	313
Generaltullstyrelsens delfond		
Expeditions- och bostadsbyggnader.....	6	102
Uppsala universitets delfond		
Universitetsbyggnader.....	34	41
Sjukvårdsbyggnader.....	24	5
	58	46
Lunds universitets delfond		
Universitetsbyggnader.....	27	19
Sjöfartsstyrelsens delfond		
Lotsstationer m. m.....	8	175
Fyrbyggnader, hamnar m. m.....	9	—
	17	175
Medicinalstyrelsens delfond		
Sjukvårdsbyggnader.....	260	41
Karolinska sjukhusets delfond		
Sjukvårdsbyggnader.....	56	—
<i>Totalt</i>	1 140	—
därav: Slottsbyggnader m. m.....	63	
Administrationsbyggnader.....	190	
Högskolebyggnader.....	194	
Vetenskapliga och tekniska institutioner ..	50	
Sjukvårdsbyggnader.....	291	
Skolor av olika slag.....	64	
Kulturinstitutioner.....	59	
Djurgårdsfastigheter.....	57	
Fastigheter i utlandet.....	29	
Övriga byggnader och fastigheter.....	143	

Statens affärsverksfonder

	Värde 1/7 1957 Mkr
Postverkets fond	
Husbyggnader	116
Övrig fast egendom	4
Andra tillgångar	388
	508
Televerkets fond	
Husbyggnader	184
Övrig fast egendom	2 911
Andra tillgångar	252
	3 347
Statens järnvägars fond	
Husbyggnader	359
Övrig fast egendom	2 708
Andra tillgångar	2 237
	5 304
Vattenfallsverkets fond	
Husbyggnader	8
Övrig fast egendom	3 021
Andra tillgångar	341
	3 370

Försvarets fastighetsfond

	Värde 1/7 1957 Mkr
Arméns delfond	
Centrala administrationsbyggnader	21
Övriga fastigheter	685
	706
Marinens delfond	
Centrala administrationsbyggnader	2
Övriga fastigheter	268
	270
Flygvapnets delfond	
Centrala administrationsbyggnader	5
Övriga fastigheter	530
	535
Befästningarnas delfond	
Befästningsanläggningar	975
Totalt	2 486

Den på angivet sätt beräknade ersättningen för till statsmyndigheter upplåtna lokaler tillförs allmänna fastighetsfonden huvudtitelsvis. Huvudtitlarna redovisar beloppen under rubriken »diverse anslag» med anslagstiteln »ersätt-

ning till statens allmänna fastighetsfond». Därför är det icke nu möjligt att direkt utläsa omfattningen av en verksamhets totala kostnader. Det är således direkt missvisande att, såsom i en del sammanhang skett,¹¹³ påstå att hyresut-

gifter för statsmyndigheternas lokaler kommer till synes i deras omkostnadsstater. Tvärtom torde för flertalet myndigheter och institutioner lokalerna framstå som en fri nytthet och de vid en utökning av verksamheten ökade lokalkostnaderna kommer ej automatiskt med vid bedömandet av de ekonomiska konsekvenserna av sådana åtgärder.

Det nu angivna förfaringssättet står knappast i full överensstämmelse med riksdagens uttalande¹¹⁴ vid allmänna fastighetsfondens inrättande, att »den i budgettekniskt hänseende skulle behandlas såsom en produktiv fond enligt de principer, som gälla i fråga om det i affärsverken nedlagda kapitalet». Någon produktiv fond i ordets egentliga bemärkelse är fonden emellertid ej, då icke tillnärmelsevis de med den tekniska och ekonomiska förvaltningen förenade kostnaderna täcks genom intäkter. Den med dessa arbetsuppgifter sysselsatta personalen avlönas sålunda i stället på de fondförvaltande myndigheternas avlöningsanslag, dvs. av driftbudgetmedel.

I fråga om den verksamhet, som direkt sammanhänger med nybyggandet, belastar emellertid personalkostnaderna i viss utsträckning investeringarna liksom även kostnaderna för av utomstående verkställt projekteringsarbete. Kungl. Maj:t fastställer årligen särskild avlöningsstat för den personal på byggnadsstyrelsens byggnadsbyrå, som skall avlönas från byggnadsanslag.¹¹⁵ Annan verkets egen personal, som är sysselsatt exempelvis på projektstadiet, avlönas däremot icke av byggnadsanslag. Det bör också nämnas, att från driftbudgeten årligen anvisas medel för utredningsarbeten rörande tillämnade byggnadsföretag.¹¹⁶ Även i fråga om den personal, som avlönas från byggnadsanslag, gäller detta blott de egentliga lönekostnaderna — samt vissa omkost-

nader — men givetvis ej pensionskostnader o. dyl.

Då det gäller övriga fondförvaltande myndigheter är förhållandena i stort sett desamma. Personal, som är sysselsatt med underhåll och annan fastighetsförvaltning, avlönas som övrig personal från avlöningsanslag och detta är även fallet med vid lokala institutioner med liknande arbeten sysselsatt personal. I det senare fallet gäller detta i stor utsträckning även ren arbetarpersonal.¹¹⁷

:2. Kravet på affärsmässighet

Formerna för redovisning av fasta anläggningar som husbyggnader och de med dem sammanhängande kostnaderna är icke en fråga av enbart eller ens huvudsakligen formell natur. Den är tvärtom av den största realekonomiska betydelse. Inom det enskilda näringslivet har man sedan länge en redovisning, som ger fullständig upplysning om samtliga de kostnader, som belastar varje kostnadsbärare och varje kostnadställe, något som varit ett verksamt medel för att befordra ekonomi och rationalitet i produktionen. Det har där betraktats som självklart, att varje gren av produktionen, varje driftavdelning, skall ha att redovisa sina kapitalkostnader. Det torde få betraktas som normalt, att i ett välskött företag i en fabriksavdelnings självkostnader även ingår de kostnader, som hänför sig till den fasta anläggningen. Detta sker genom kalkylerade hyror — lokalhyror och maskinhyror. Endast på detta sätt kan man få fram de verkliga kostnaderna för en produkt.

Tidigare var det ej ovanligt, att även inom det enskilda näringslivet kalkylerna baserades huvudsakligen på blott direkta löne- och materialkostnader och att övriga kostnader, däribland kapitalkostnaden, tillgodosågs genom erfarenhetsmässigt beräknade schematiska på-

lägg. Hänsyn togs sålunda ej till de olika produktionsavdelningarnas och produktionsgrenarnas varierande kapitalkostnader. En avdelning med dyrbar eller dåligt utnyttjad produktionsanläggning fick samma pålägg som en avdelning, som effektivt utnyttjade sin anläggning eller som blott erfordrade en billigare sådan. Faran låg då också nära till hands för ledningen av en avdelning att enbart se på de direkta kostnaderna — materialkostnader och arbetslöner — och felbedöma ekonomin i sin produktion. En avdelning med höga fasta kostnader kunde därför betraktas och betrakta sig själv som vinstgivande och rationellt driven, även då motsatsen var fallet. Ett viktigt incitament till rationaliseringar saknades därigenom.

Inom de affärsdrivande verken tillämpas i de flesta fall en liknande till vederbörande verksamhets art anpassad redovisning. Vattenfalls- och televerken har sålunda en till kostnadsställen hänförd kostnadsredovisning, jämväl omfattande kapitalkostnaderna, och liknande är förhållandet i fråga om domänverkets speciella verksamhet. Statens järnvägar har motsvarande internredovisning hänförd till verksamhetsgrenar men i viss utsträckning, exempelvis då det gäller verkstäderna, även till kostnadsställen och kostnadsbärare. Där emot är postverkets redovisning av annan karaktär.

På många håll inom statlig produktiv drift — liksom också på det kommunala området — har emellertid långt in på senare tid den föråldrade oriktiga resultatredovisningen bibehållits, vilket ofta lett till, och i många fall alltjämt leder till, en felbedömning av den egna verksamhetens rationalitet vid jämförelse med det enskilda näringslivet. Ett typiskt sådant exempel utgjorde ända fram till 1943 års förvaltningsreform¹¹⁸ försvarets omfattande produktionsan-

läggningar. Inom den nämnda år inrättade försvarets fabriksstyrelse, som handhar de statliga ammunitionsfabrikerna liksom numera även de »civila» betongade centrala tvätt- och reparationsanläggningarna, är emellertid redovisningen, som bland annat framgår av det föregående, ordnad på ett riktigt sätt och i likhet med förhållandena inom enskilda industriföretag. Där har således varje fabrik och de olika driftavdelningarna att bära sin andel av de totala lokalkostnaderna.

I detta sammanhang kan det vara anledning att påpeka, att statliga institutioner med helt andra arbetsuppgifter än som avser byggande ofta i egen regi bedriver byggnadsunderhålls- och byggnadsverksamhet. Härvid belastas vederbörande institutions omkostnadsstat med lönekostnader för dylik personal. Att därvid icke heller andra indirekta kostnader, exempelvis av social natur, medräknas i byggnadskostnaderna försvårar ytterligare en bedömning av de verkliga kostnaderna.¹¹⁹

Som av det föregående avsnittet framgår belastas den statliga verksamheten utanför affärsverken, med smärre undantag, ej med hyror för de lokaler, vari verksamheten bedrivs. Detta är icke ens fallet, då lokalerna förhyrs i privata fastigheter, utan jämväl dylika hyreskostnader ingår i den för varje huvudtitel gemensamma anslagsposten. Eftersom lokalkostnaderna ej täcks inom verksamhetens omkostnadsstat, blir deras storlek överhuvudtaget ej kännbar för den myndighet, som leder verksamheten och disponerar för verksamheten i övrigt erforderliga medel. Då det därför gäller för myndigheten att formulera sina lokalbehov vid en utökning eller en nyanläggning saknas det restriktiva moment, som skulle finnas, därest kostnaderna påverkade myndighetens medelsbehov. Förefunnes detta, torde

det kunna förutsättas att myndigheten därvid skulle mera ingående pröva sina lokalbehov — såväl kvantitativt som kvalitativt. Det är då sannolikt, att en avvägning mellan behov och kostnad i många fall skulle leda till att anspråken på en nybyggnad och programmet för denna kom att bli en hel del anspråkslösare än nu ofta är fallet — med resultat att byggnaden bleve billigare.

Då nu en byggnad skall planeras, torde det oftast bli den byggande myndighetens, dvs. i de flesta fall byggnadsstyrelsen, uppgift att söka nedpressa kraven och kostnaderna. För byggnadsstyrelsen måste alltid problemet vara, att nedbringa medelsäskandena till vad som rimligen kan förväntas bli godtaget av statsmakterna. Uppgörandet av programmet blir då resultatet av en motsättning mellan den byggande myndigheten och den för verksamheten ansvariga fackmyndigheten, i det att den senare icke har någon direkt ekonomisk anledning att se annat än till funktionen, medan den förra får företräda de ekonomiska synpunkterna. Det ligger då i sakens natur, att byggnadsstyrelsen icke besitter den sakkunskap som fackmyndigheten att bedöma programkravens rimlighet eller möjligheten att ur funktionssynpunkt modifiera dem. I största utsträckning torde därför byggnadsstyrelsens möjligheter bli inskränkta till att vid projekteringen söka tillgodose programmets krav med en så rationell byggnad som möjligt.

I detta sammanhang bör återigen framhållas, att det i det föregående påtalade för större byggnadsanläggningar normala arrangemanget med en särskild byggnadskommitté, som med ett dominerande inslag från funktionens företrädare har att uppgöra program och leda projektering och byggande, ger ännu mindre möjligheter för en be-

dömning, som kan väntas leda till en billig anläggning.

Helt annorlunda skulle säkerligen förhållandena gestalta sig, om den myndighet, som svarar för verksamheten och dess kostnader, även hade att medräkna lokalkostnaden i sina medelsbehov. Visserligen skapades härigenom icke i och för sig något ekonomiskt tvång av samma slag som vid en affärsdrift, där kostnaderna i princip måste hållas inom intäkternas ram. Men den restriktivitet, som det nuvarande statsfinansiella läget och den gällande ordningen för behandlingen av medelsanspråken nödvändiggör vid det årliga petitaarbetet, skulle, därest i omkostnadsstaten måste inkluderas även lokalhyran, säkerligen även följa ett visst mått av »affärsmässighet». Först då kunde också statsmakterna göra en bättre avvägning mellan de olika myndigheternas medelsbehov i deras helhet.

Det är emellertid även en annan synpunkt som bör läggas på ett sådant arrangemang. För varje större affärsföretag betraktas det som en självklar sak, att för att kunna leda företaget på ett ekonomiskt riktigt sätt och icke minst, då det gäller åtgärder av kapitalkrävande eller eljest långsiktig finansiell natur, veta vad den ena eller andra verksamhetsgrenen i verkligheten kostar. Det torde ej föreligga skäl för att detta skulle vara mindre nödvändigt för statsmakterna vid deras ställningstagande till åtgärder av analog betydelse för statsfinanserna i framtiden. För närvarande är detta endast fallet, då det gäller de affärsdrivande grenarna av den statliga verksamheten. Genom det antydda arrangemanget skulle i fråga om kapitalkostnaderna en sådan »insyn» möjliggöras inom jämväl övriga verksamhetsgrenar. Detta måste naturligtvis vara särskilt av vikt inom sådana områden, där dessa kostnader är relativt

betydande i förhållande till de löpande kostnaderna för avlöningar etc. Visserligen kan därvid i allmänhet ej som vid en affärsdrift kostnaderna bedömas mot bakgrunden av de direkta ekonomiska vinsterna. Statsmakternas ställningstagande till all förändring av den offentliga verksamhetens omfattning måste dock innebära en avvägning mellan kostnader och vinster, även om dessa senare är av annan natur än vad som kan direkt mätas i pengar. Hela nationalbudgeten liksom det nyligen genomförda arbetet på en långtidsplan är ju i princip led i en sådan avvägning, icke minst då det gäller investeringsinriktningen.

Även för den byggande myndigheten skulle en anordning med att låta kapitalkostnaderna för byggnaderna belasta de enskilda myndigheterna innebära ett ökat ekonomiskt tvång. Därvid torde då fackmyndighetens strävan bli att, med hänsyn till medelsbehoven, pressa den byggade myndigheten till en byggnadslösning, som på ett så rationellt sätt som möjligt tillgodosåg funktionskraven. Det skulle vidare ligga i fackmyndighetens intresse att för sin del bevaka att byggandet och dess administration vore rationell och effektiv. En dylik kritisk inställning från de byggnadsanvändande institutionernas sida skulle i sig innebära ett tvång till ekonomi i byggandet. Å andra sidan skulle, som förut sagts, tvånget till ekonomisk begränsning även påverka fackmyndighetens krav på lokaler och standard.

Emellertid gäller vad nu sagts om redovisningen av lokalkostnaderna icke blott lokaler, som tillhandahålls statsmyndigheter i statens egna fastigheter. I betydande utsträckning förhyrs lokaler för statliga myndigheter och institutioner på den allmänna marknaden. Hyreskostnaderna bestrids då från all-

männa fastighetsfonden, som får ersättning härför genom de under varje huvudtitel uppförda förutnämnda gemensamhetsanslagen. Icke heller dessa hyreskostnader uppdelas således på de berörda myndigheterna. En klar redovisning av lokalkostnaderna såväl i statens egna fastigheter som i privata förhyrda skulle, då behov av nya lokaler uppkommer, möjliggöra en ekonomisk bedömning av frågan huruvida behovet skall tillgodoses genom förhyrning i allmänna marknaden eller med statliga nybyggnader.

Det är värt att uppmärksamma att vad nu sagts beträffande lokalkostnadernas redovisning icke i och för sig är någon nyhet. I förslaget till allmänna fastighetsfonden uttalade departementschefen,¹²⁰ att ett av huvudsyftena med den var »att möjliggöra en bättre överblick över myndigheternas verkliga kostnader». »En sådan överblick, vilken för närvarande icke står att vinna utan tidsödande undersökningar, är nödvändig för att man skall kunna bilda sig en riktig uppfattning om statens verkliga utgifter för olika ändamål. Den utgör i många fall en förutsättning för besparings- och rationaliseringssträvanden på olika områden — — —.» I det ursprungliga förslag, som legat till grund för propositionen, hade riksräkenskapsverket¹²¹ utgått från att hyresbeloppen skulle inräknas i de av myndigheterna äskade medelsbehoven. I remissyttrande uttalade verket sedermera: »Med hänsyn till den utökning av de berörda myndigheternas bokföring, som en dylik uppdelning av anslagsmedlen onekligen skulle medföra, har riksräkenskapsverket likväl nu ansett sig böra förorda, att för ändamålet erforderliga anslagsmedel åtminstone tillsvidare anvisas å gemensamhetsanslag. I överensstämmelse härmed får riksräkenskapsverket föreslå att för tæ-

kande av de till respektive huvudtitlar hänförliga ämbetsverkens och myndigheternas beräknade hyreskostnader må under var och en av huvudtitlarna — — — anvisas ett särskilt förslagsanslag.»

Det var sålunda mera av bekvämlighetsskäl som redovisningen av lokal-kostnaderna kom att ske på detta sätt. Statskontoret,¹²² som överhuvud ställt sig kritiskt mot att göra fastighetsfonden till en produktiv fond, påpekade också, att — om en sådan produktiv fond ändock inrättades — med de föreslagna gemensamhetsanslagen under respektive huvudtitel fördelen av den fullständigare redovisningen i viss mån skulle gå till spillo. En reservant inom statskontoret¹²³ uttalade, »att det måste vara önskvärt att om möjligt undvika anvisande av gemensamhetsanslag under huvudtitlarna för hyresutgifterna. Visserligen skulle det kunna anses vara ur praktisk synpunkt enklast att för varje huvudtitels del till fonden omföra ett enda belopp, men å andra sidan kommer härigenom den uppdelning av utgifterna på de särskilda myndigheterna, som torde vara en av de viktigaste fördelarna med reformen, att försvinna, varigenom givetvis dess värde reduceras.»

Då riksdagen¹²⁴ godkände inrättandet av en av statens allmänna fastighetsfond, framhöll den också »önskvärdheten av att för framtiden i samband med de tabeller, som komma att av riksräkenskapsverket uppgöras rörande de särskilda verkens och myndigheternas kostnader för avlöningar, expenser, resor m. m., på ett överskådligt sätt måtte lämnas uppgifter rörande användningen av de medel, som för dessa verks och myndigheters del årligen tagas i anspråk ur fastighetsfonden ävensom rörande de inkomster, som tillföras fonden. Härigenom lär nämligen ledning

kunna för framtiden erhållas vid uppgörandet och prövningen av staterna för statens allmänna fastighetsfond.» Enligt vad som numera upplysts från riksräkenskapsverket har emellertid någon sådan redovisning icke kommit till stånd genom verkets försorg.

3. Kapitalkostnaderna

En av grundförutsättningarna för en affärsmässig ekonomi då det gäller byggnadsanläggningar är, att den ekonomiska förvaltningen har att bära kostnaderna för avskrivningar av förmögenhetsobjekten. I första hand — och tidigare kanske huvudsakligen — avses därmed att motverka att realkapitalet med tiden minskar till följd av förmögenhetsobjektets med ökad ålder försämrade *tekniska* skick. Den snabba utvecklingen på de flesta områden medför förändringar i kraven på byggnadens funktion och får till följd, att byggnaden ofta kan bli omodern på långt kortare tid än vad som motsvarar den tekniska livslängden. Detta gäller byggnader för offentliga ändamål i lika hög grad som, eller stundom i än högre grad än exempelvis byggnader för bostäder och produktion.

Den *ekonomiska* livslängden blir givetvis av varierande längd för offentliga byggnader av olika slag. På de flesta samhällseliga verksamhetsområden torde man ha att räkna med en av såväl facktekniska som socialpolitiska förhållanden betingad utveckling, som gör byggnadernas modernitet och fulla användbarhet ganska kortvarig. I många fall kan man nog vänta sig krav på åtminstone väsentliga ombyggnader efter tre å fyra årtionden.

En tillbakablick på utvecklingen i dessa hänseenden över tiden från första världskriget torde ge tillräckliga belägg för denna uppfattning. Praktiskt taget ingen byggnad från denna tid på exem-

pelvis undervisningens, socialvårdens, kropps- och icke minst sinnessjukvårdens områden kan i dag, åtminstone om den ej helt ombyggt, tillnärmelsevis anses motsvara tidsenliga krav, även om ej sällan på grund av bristande resurser byggnaderna ändock får göra tjänst, såsom i viss utsträckning inom fångvården.

Avskrivningarnas förstahandsuppgift — att täcka värdeminskningen hos realkapitalet — tillgodoses genom däremot svarande årliga avsättningar på så sätt, att det totala förmögenhetsvärdet ej minskar utan alltid motsvarar vad som ursprungligen investerats i byggnaden. Det är denna metod för avskrivningar som i princip följs i fråga om de statliga byggnader, som ej tillhör de af-färsdrivande verken.

Sättet att göra avskrivningar på det ursprungliga, »historiska», värdet tillgodoser emellertid ej kravet på att den berörda verksamheten skall bibehålla sitt ursprungliga realkapital, ett krav som numera regelmässigt ställs ur företagsekonomisk och finansiell synpunkt. Avskrivning på det historiska värdet innebär ju att den nominella förmögenheten bibehålls, medan realvärdet successivt kommer att minska. Även om genom avskrivningar det ursprungliga förmögenhetsvärdet ej minskar, ger dock följaktligen aldrig de ackumulerade avsättningarna möjlighet att, då byggnadens ekonomiska livslängd utgått, ersätta den med en ny anläggning, som fyller samma funktion. De täcker således ej för reinvestering erforderliga medel. Därtill bidrar såväl en fortgående stegring av anskaffningskostnaderna som — särskilt kanske i fråga om offentliga byggnader — en fortgående ökning av kraven på lokalutformning, utrustning och standard. För att jämväl dessa omständigheter skall tillgodoses måste avskrivningarna

betydligt ökas. Vanligtvis sker detta på så sätt, att avskrivningarna beräknas med utgångspunkt från ett på visst sätt presumerat återanskaffningsvärde.

Med den dock trots allt långa tidsperiod det blir fråga om, är det naturligtvis omöjligt att på förhand med säkerhet beräkna ett sådant värde. Två vägar kan därvid följas. Den ena, som bland annat tillämpas av statens järnvägar, innebär att man varje år omräknar anskaffningsvärdet efter de aktuella förhållandena genom att använda ett slags byggnadskostnadsindex samt grundar årets avskrivning på detta »nuvärde». — Hänsyn tages därvid icke till någon funktionskostnadsindex av det slag, som i byggnadsbesparingsutredningens första betänkande¹²⁵ behandlats. Ett »nuvärde», grundat på någon form av byggnadskostnadsindex, täcker ej inträffade förändringar av standardkrav. En byggnad torde därför i dagens läge kosta mer att ersätta än vad en sådan index utvisar. Detta kan för statens järnvägar möjligen sägas sakna betydelse, då tekniken realiter i många fall icke torde ha medfört någon fördyring av dess husbyggnader utöver byggnadskostnadsstegringen, men på de flesta byggnadsområden ger metoden med omräkning efter byggnadskostnadsindex för låga avskrivningar.

Oavsett vad nu sist sagts kommer emellertid metoden ifråga ej att medföra att tillräckliga medel för reinvestering ackumuleras, då visserligen årets avskrivningar sker på ett aktuellt återanskaffningsvärde men de tidigare avskrivningarna varit lägre. Därför skulle fordras, att årets avskrivning uppräknades till att täcka även de föregående årens med hänsyn till dagsläget för låga avskrivningar, vilket emellertid ger successivt mycket starkt stegrade årskostnader under förutsättning av successivt fallande penningvärde. Därtill

kommer att det kan verka oegentligt att öka kostnaderna snabbare än en allmän kostnadsökning eller penningvärdeför-sämring och därmed öka hyrorna ju äldre byggnaderna blir. Först därigenom skulle emellertid de avsatta medlen i princip förslå till reinvestering.

En annan väg att genom avskrivning-ar skapa reinvesteringsmedel är mera schematisk och innebär, att avskrivning-arna görs större än vad som motsvarar den antagna ekonomiska livslängden men ändock fortsätts hela denna tid och eventuellt längre. I vilken utsträck-ning en självfinansiering av reinveste-ringarna därigenom blir möjlig är gi-vetvis helt beroende av, huruvida den schematiska ökningen av årsavskriv-ningarna motsvarar det framtida åter-anskaffningsvärdet. Metoden kan emel-lertid, särskilt i fråga om statliga bygg-nader, ha ett ökat fog för sig däruti att de statsekonomiska förhållandena i allmänhet här tvingar fram att bibehålla en byggnad för sitt ändamål ofta ganska långt efter det den underskridit den objektiva gränsen för fullgod funk-tion. Därigenom kommer medel för re-investering att med tiden ytterligare öka. Någon garanti för att de ändock skall motsvara vad som erfordras, torde emellertid med en dylik metod knap-past med säkerhet skapas. Metoden har emellertid sin fördel genom sin enkelhet. Å andra sidan kan det ju ifrågasättas, om det ej är riktigt, att jämväl kapitalkostnaderna följer en all-män kostnadsstegring, varför sålunda den först angivna progressiva avskriv-ningsmetoden vore att föredraga.

Med det nuvarande sättet med i prin-cip konstanta avskrivningar kommer vid behov av ersättningsbyggnader en väsentlig del av de erforderliga medlen att få nyinvesteras. En avskrivning, som i högre grad inriktades på återanskaff-ningsvärdet, skulle innebära att ersätt-

ning kunde finansieras med disponibla reinvesteringsmedel. Detta i sin tur skulle ur statsfinansiell synpunkt inne-bära, att investeringarna i större ut-sträckning kom att ske med årliga skat-temedel, som använts för att täcka de högre avskrivningarna, medan den an-dra avskrivningsmetoden i princip in-nebär lånemedelsfinansiering eller vid överbalansering av driftbudgeten en en-gångsbelastning av denna. Därvid är det naturligtvis icke av någon reell be-tydelse, om avskrivningsmedlen fonde-ras eller som nu årligen över statsregle-ringen används för det samlade ny- och reinvesteringsbehovet.

För att tillgodose kravet på »affärs-mäs-sighet», för att skapa en kostnadsredo-visning för statens byggnader, som ger det ekonomiska tvång, som är förutsätt-ningen för rationalisering och effektivt hushållande med resurserna, bör såle-des i princip byggnadsförvaltningen regel-mässigt belastas med avskrivningar efter ett system som ger möjlighet att i huvudsak täcka behovet av reinveste-ringsmedel. Bäst synes detta tillgodoses genom det bland annat av statens järn-vägar tillämpade systemet med avskriv-ningar i relation till »nuvärdet», dvs. med uppräknig av anskaffningsvärdet med hänsyn till aktuellt byggnadskost-nadsindex och avskrivningarnas fortsät-tande intill dess byggnaden skall utgå.

En annan sak i avskrivningshänseen-de är däremot frågan om sådana in-vesteringar, som ej har något ekono-miskt bruksvärde. Dit hör i första hand anläggningar eller anläggningsfördyran-den, som är betingade av militära be-redskapsskäl eller civilförsvarsskäl. Här bör i samma utsträckning som inom det enskilda näringslivet omedelbar av-skrivning ske, vilket ju också är fallet inom de affärsdrivande verken. Dylika »improduktiva» investeringar bör såle-des avskrivas med särskilda anslag över

driftbudgeten och icke redovisas på kapitalbudgeten.

I det föregående har förutsatts, att avskrivningarna sker med konstanta eller progressivt stegrade årliga belopp. För närvarande görs, som tidigare redovisats, i stor utsträckning, då det gäller andra byggnader än affärsverkens, grundavskrivningar med för olika kategorier från 25 % och, i vissa fall, ända upp till 100 % varierande belopp. Någon »affärsmässig» motivering för just denna form av i princip degressiv avskrivning finns icke, då avskrivningarna i övrigt sker med hänsyn till byggnadens beräknade livslängd och således avskrivningsbeloppen sammanlagt ändock ej går upp till mera än det ursprungliga anskaffningsvärdet. Dessutom förhindras genom grundavskrivningen en bedömning av statens verkliga kostnader, då kapitalkostnaderna kommer att framstå lägre än de i själva verket är. Arrangemanget härleder sig emellertid från en tid, då kapitalbudgetens medelsbehov till allra största delen täcktes med lånemedel och grundavskrivningen var den enda lämpliga form för en direkt skattemedelsfinansiering, om man ej ville gå tillbaka till att direkt belasta driftbudgeten med medel för investeringar. Den senare finansieringsmetoden har emellertid med innevarande år så gott som helt slopats, sedan statens ungdomsvårdsskolor och de statliga alkoholistanstalterna överförts till allmänna fastighetsfonden.¹²⁶

Sedan ett antal år tillbaka har emellertid statsmakternas medvetna strävan varit, att så långt som möjligt begränsa statens upplåningsbehov. Det har synts särskilt angeläget mot bakgrunden av att de samlade anspråken på de produktiva resurserna i ett den fulla sysselsättningens samhälle tenderar att så gott som ständigt överstiga resurserna. Det har därför ansetts, att an-

ledning saknas att göra någon åtskillnad mellan kapitalbudgetens utgifter och driftbudgetens. Man har som riktpunkt för finanspolitiken uppställt en totalbalansering av de samlade utgifterna på drift- och kapitalbudgeten. Detta innebär, att driftbudgetens inkomster skall täcka ej blott utgifterna på denna utan, såvitt möjligt, även kapitalbudgetens utgifter, varigenom även samtliga investeringar i kapitalfonder kommer att omedelbart till sin helhet finansieras med skattemedel.¹²⁷ Det ena skälet till grundavskrivningens införande, kravet på viss skattemedelsfinansiering av investeringar, har sålunda i dagens läge blivit på annat sätt tillgodosett i vidare omfattning än som då avsågs. Det andra skälet, nämligen tillgodosende av extraordinära avskrivningsbehov, synes bättre åvägabringas genom från fall till fall varierande årsavskrivning, baserad på det enskilda objektets eller den särskilda gruppens ekonomiska livslängd. Av detta följer, att något fog för grundavskrivning icke längre torde föreligga.

I och för sig har naturligtvis vid den statliga verksamheten lika litet som inom det enskilda näringslivet frågan om sättet för investeringarnas avskrivning något direkt samband med huruvida investeringarna skall finansieras med driftöverskott eller genom lån. Med en bild från det enskilda näringslivet kan man väl säga, att den förra frågan är av företagsekonomisk, den senare av finansiell natur. En övergång till ett avskrivningssystem av nu diskuterat slag och ett slopande av grundavskrivningen skulle därför ej med nuvarande sätt för finansiering av statens samlade kostnader binda statsmakterna vid det statsfinansiella ställningstagandet till i vilken mån investeringar vid varje tillfälle skall finansieras med lån eller med skattemedel.

Till kapitalkostnader hör vidare rän-

ta på det kapital, som investerats. På sätt förut redogjorts för föreligger ett principiellt förräntningskrav på kapitalbehållningen i såväl affärsverks- som fastighetsfonderna. Vad beträffar fastighetsfonderna baseras räntan nu för byggnadsstyrelsens delfond åtminstone i princip på i huvudsak marknadsmässiga grunder, medan för slottsbyggnadernas delfond intet förräntningskrav uppställts. För de övriga delfonderna är förräntningskravet satt till 4 % på nettokapitalet, varför här någon »affärsmässig» princip ej tillämpas. Dessutom medverkar här även de höga grundavskrivningarna till en felaktig kostnadsberäkning. För en full affärsmässighet och icke minst för — då det blir aktuellt med lokalskaffning — jämförelser med enskild fastighetsförvaltning är det nödvändigt, att en marknadsmässig räntekostnad bärs av driften. Detta skulle innebära en räntefot, som vid varje tillfälle motsvarade, vad som motsvarande fastigheter i enskild hand hade att bära. Nu är det emellertid så, att för den övervägande delen av statens husbyggnader några motsvarigheter ej finns inom enskild fastighetsförvaltning. Enbart för administrationsbyggnader och dem närstående kan jämförelse ske med enskilda kontorsfastigheter och naturligtvis i fråga om tjänstebostäder. Det är väl just denna omständighet, som gjort att i viss mån marknadsmässiga grunder tillämpas inom byggnadsstyrelsens delfond av allmänna fastighetsfonden, medan samma princip ej ansetts kunna tillämpas för övriga delfonder. Byggnadsstyrelsens delfond bestod ursprungligen till stor del av just kontorsbyggnader men med tiden har andra slag av byggnader, såsom högskole- och institutionsbyggnader samt nu senast vissa socialvårdsbyggnader kommit att ingå till en betydande del. Det kan därför — och jämväl ur den tidigare an-

förda synpunkten att anskaffningskostnaderna bör komma till uttryck i hyran — synas lämpligast att generellt tillämpa en räntesats, som i princip skall motsvara räntekostnaden för av staten upplånade medel på samma sätt som i fråga om affärsverksfonderna.

4. Driftkostnaderna

För att nå den i det föregående flercaldiga gånger framhållna nödvändiga »affärsmässigheten» i fastighetsförvaltningen måste verksamheten drivas under tvånget att kostnaderna skall täckas av intäkterna. Utöver de nu behandlade kapitalkostnaderna — avskrivningar och räntor — tillkommer kostnader för byggnadens iståndhållande och drift, däri inbegripet personalkostnader.

Dessa kostnader står i nära samband med kapitalkostnaderna i så måtto, att de påverkar både byggnadens livslängd och dess aktuella bruksvärde. Eftersatta underhållsåtgärder minskar byggnadsvärdet och livslängden. Underhållet måste därför så handhas, att förutsättningarna för avskrivningarna är uppfyllda. Genom ett gott underhåll kan byggnadens såväl bruksvärde som brukstid öka, så att behovet av investeringsmedel vid byggnadens framtida ersättande eller ombyggnad minskar. Det är således av största ekonomiska vikt, att underhållet handhas på ett riktigt sätt och, som i ett tidigare avsnitt framhållits, är det nödvändigt att det leds sakkunnigt och genomförs planmässigt på ett såväl tekniskt som ekonomiskt riktigt sätt.

Det är emellertid här frågan även om ett ekonomiskt avvägningsproblem. Det är icke ekonomiskt försvarligt att nedlägga större kostnader på underhållet än vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna syftet. Både av denna orsak och i betraktande av det nära samband, som underhållskostnaderna har

med den ekonomiska förvaltningen i övrigt, är det därför nödvändigt, att de organisatoriskt sammanhålls. Erforderliga medel för underhåll och reparationer måste därvid disponeras av det byggnadsförvaltande organet och underhållet ingå som en del av förvaltningens kostnadssida.

Det bör i detta sammanhang framhållas, att till underhållskostnaderna endast skall räknas kostnader för byggnadens iståndhållande, så att dess värde följer avskrivningsplanen. Det ligger i sakens natur, att däri då måste innefattas sådana moderniseringsåtgärder, som är nödvändiga för att byggnaden ej skall relativt sett försämrast i förhållande till motsvarande byggnadsbestånd i allmänhet. Men byggnadsåtgärder och kostnader därutöver hör ej till underhållet. De ökar byggnadens värde utöver det aktuella realvärdet och därmed också det förmögenhetsvärde, på vilket avskrivningarna grundar sig. De är därför att anse som nyinvesteringar och bör såsom sådana täckas ej som kostnader utan som kapitalökning.

Såsom förut nämnts förekommer emellertid nu i ej ringa utsträckning, att även åtgärder av sistnämnda karaktär bekostas av underhållsmedel. I detta fall tillkommer dessutom, som tidigare antytts, att en del kostnader i samband med underhållsarbetena ej täcks av underhållsmedel utan i annan ordning, exempelvis över avlöningsanslag för arbetsledning och i viss utsträckning även för direkta arbetslöner.

Till kostnaderna för byggnadsförvaltningen hör vidare de direkta driftkostnaderna, i första hand kostnader för drift av uppvärmnings- och ventilationsanläggningar och i förekommande fall även andra centrala anläggningar. I vilken utsträckning dessa kostnader för en viss byggnadsanläggning skall räknas till byggnadsförvaltningens kost-

nader blir avhängigt av hyresförhållandet i det särskilda fallet. Oftast torde förhållandet vara det, att den myndighet eller institution, som handhar verksamheten i anläggningen, även svarar för anläggningens drift och över sin egen stat bekostar avlöning till driftpersonal, bränsleinköp etc. I detta fall får således »förhyrandet» anses gälla »exklusive värme» o. dyl. och dessa driftkostnader ej inräknas i fondens förvaltningskostnader. I andra fall — och då vanligen när det gäller lokaler för statlig centraladministration — kan däremot driften åvila det fondförvaltande organet och kostnaderna sålunda få medräknas i »hyran». Huru denna fråga löses är för affärsmässigheten i byggnadsförvaltningens ekonomi utan betydelse. Båda formerna förekommer också inom privat fastighetsförvaltning. Däremot torde en del andra kostnader av driftkaraktär, såsom vattenavgifter, onera m. m., regelmässigt åvila fastighetsförvaltningen, men även här kan andra arrangemang förekomma.

Vad som alltid måste belasta fastighetsförvaltningen är däremot administrationskostnaderna för denna. Såväl den ekonomiska förvaltningen som planläggningen och den tekniska ledningen av underhållsverksamheten och i förekommande fall driften fordrar en central och kanske även en regional personalorganisation.

I dessa administrationskostnader kommer då att ingå avlöning åt all med dessa uppgifter sysselsatt personal jämte samtliga omkostnader för verksamheten. Inga som helst direkta anslag över driftbudgeten skall därvid ifrågakomma. Detsamma gäller givetvis också, liksom i princip för den nuvarande fastighetsfonden, alla kostnader i samband med ny- eller ombyggnader. Personallöner och omkostnader i samband med projektering eller byggnad skall täc-

kas av för investeringar avsedda anslag efter samma grunder som inom enskilt byggande.

Det är emellertid ej blott de direkta lönerna till med förvaltning, underhåll och byggande sysselsatt personal, som skall bekostas inom fonden. För en rättvisande kostnadsredovisning är det också nödvändigt, att på samma sätt, som nu sker inom de affärsdrivande verken, övriga personalkostnader täcks och då också pensionskostnaderna.

I stort sett bör således statens fastighetsförvaltning och statens husbyggnader ur finansiell och ekonomisk synpunkt uppläggas på samma sätt som för affärsverksfonderna och kostnaderna i samma utsträckning som där jämväl i fråga om statens husbyggnader täckas inom den fond, varöver förmögenhetsobjekten redovisas.

5. Intäkterna

Kostnaderna — såväl kapitalkostnaderna för avskrivning och förräntning av det investerade kapitalet som underhålls- och förvaltningskostnaderna som, i den mån de i det enskilda fallet tillhör fastighetsförvaltningen, jämväl driftkostnaderna — skall täckas av hyror. Frågan gäller då, huru hyrorna skall beräknas. För de flesta slag av offentliga byggnader existerar, som nyss nämnts, ej någon hyresmarknad och någon marknadshyra kan i de flesta fall svårligen konstrueras. För att uppnå det erforderliga ekonomiska tvånget till sparsamhet vid nyanläggningar torde det ej heller behöva anses som en nödvändig förutsättning, att hyreskostnaderna skall kunna ställas i relation till ett marknadspris. Det fordras härför blott, att, då »hyresgästen» skall taga ställning till omfattning och standard för en nybyggnad, han kan avväga sina krav mot en på grundval av anläggnings- och förvaltningskostnaderna be-

stämd hyra, som han måste täcka över sin omkostnadsstat. Ställningstagandet till förhyrning får då grundas på den beräknade anläggningskostnaden. Därvid måste givetvis också hänsyn tagas till den större eller mindre markkostnad, som kan förorsakas av hyresgästens önskan om ett mer eller mindre centralt läge.

Både med hänsyn till hyresgästens berättigade intresse av att vid denna tidpunkt kunna förutse hyrans framtida storlek och icke minst för att ge den byggande myndigheten en fixerad kostnadsram, som tvingar till rationalitet och sparsamhet, är det nödvändigt, att detta ställningstagande får innebörden av ett bestämt ekonomiskt avtal, naturligtvis med reservationer för prisstegringar och fördyringar utanför den byggande myndighetens kontroll. Ett anslagsäskande för en sådan investering från den byggande myndigheten måste då åtföljas av en hyreskalkyl, som visar de ekonomiska konsekvenserna för den förhyrande myndighetens omkostnadsstat. Statsmakterna sätts därigenom i tillfälle att samtidigt taga ställning till investeringsbehovet och till de till följd av investeringen uppkommande årliga kostnaderna.

På vissa områden kan det emellertid tänkas, både att en marknadshyra förefinns och att det kunde finnas motiv för att taga denna till utgångspunkt för hyressättningen. Detta gäller främst administrationsbyggnader av mera normal kontorskaraktär, vilka är lämpade för olika administrativa myndigheter och som icke alltid vid byggandet är avsedda för blott en myndighet. Här kan det därför ifrågasättas att bestämma hyran efter samma grunder som i den allmänna marknaden, naturligtvis då med en differentiering efter byggnadens läge, ålder och modernitet. Någon högre grad av tvång till besparing vid byggandet

skulle emellertid knappast härigenom nås i jämförelse med en hyresberäkning på de faktiska kostnaderna, då nu gällande hyresläge för — som det här oftast är fråga om — centralt belägna kontorslokaler är mycket högt. Det synes därför vara riktigtast att oavsett lokalslagen alltid grunda hyran för statsmyndigheter på de riktigt beräknade verkliga kostnaderna. Då lokaler i statliga byggnader uthyrs till andra än statsmyndigheter, finns däremot givetvis ingen anledning att sätta hyran efter andra grunder än i fria marknaden.

6. Fonden

Konsekvenserna av vad i de föregående avsnitten sagts är, att de statliga byggnaderna bör redovisas över en enhetlig fond, konstruerad på samma sätt som statens affärsverksfonder. Detta synes också stå i överensstämmelse med riksdagens tidigare refererade uttalande om allmänna fastighetsfonden såsom en »produktiv» fond. De byggnader som ingår i de affärsdrivande verken, redovisas tillsammans med dessas övriga kapitalobjekt över respektive affärsverksfond. Väg- och vattenbyggnadsverkets driftbyggnader ingår i verkets förrådsfond, byggnader för Södertälje kanalverk i kanalfonden samt luftfartsverkets husbyggnader i luftfartsfonden. En ytterligare affärsverksfond bör skapas för statens övriga husbyggnader genom ombildning av den nuvarande statens allmänna fastighetsfond. Därigenom skulle alla statens »civila» tillgångar i byggnader och fastigheter komma att redovisas på ett affärsmässigt sätt. Då, som tidigare sagts, sjöfartsstyrelsens delfond torde komma att ombildas, återstår av allmänna fastighetsfondens delfonder slottsbyggnadernas, beskickningsfastigheternas, byggnadsstyrelsens, fängvårdsstyrelsens, medicinalstyrelsens, generaltullstyrelsens, universite-

tens samt Karolinska sjukhusets, vilka således skulle bilda den nya affärsverksfonden för husbyggnader. Till fonden bör även föras anläggningar, som eventuellt allttjämt ej redovisas som förmögenhet.

I fonden kommer att ingå även sådana ej bebyggda fastigheter och markområden, som nu redovisas över allmänna fastighetsfonden. Emellertid synes det lämpligt att samtidigt dit överföra andra markområden, som är avsedda för annan bebyggelse och som nu redovisas över andra fonder eller förvaltas i annan ordning. Det torde få anses riktigtast, att all exploatering av staten tillhörig mark ur ekonomisk synpunkt sammanhålls inom samma förvaltningsenhet. Detta gäller emellertid givetvis ej fastigheter, som är avsedda eller reserveras för de affärsdrivande verkens egna driftbehov. Ej heller bör det gälla fastigheter helt eller huvudsakligen avsedda för jordbruk eller skogsbruk, vilka samtliga torde böra redovisas över domänverkets fond vilken fråga varit föremål för särskild riksdagsbehandling.¹²⁸ Markområden för militära ändamål torde liksom nu böra tillhöra försvarets fastighetsfond och det ligger utom ramen för denna utredning att närmare gå in på formerna för denna fonds förvaltning. Däremot bör efter konsekventa linjer sådana markområden, som avses för försäljning eller exploatering för annat ändamål än de ifrågavarande verksamhetsgrenarna, närmast då för offentliga byggnader, bostadsbebyggelse eller liknande, överföras till den nya fonden.

En speciell ställning intar de fastigheter, som nu förvaltas av djurgårdsnämnden. Dessa, som bland annat omfattar vissa delar av norra Djurgården, exploateras för allmän bebyggelse. De redovisas i nuvarande allmänna fastighetsfonden med ett »markvärde» och

intäkterna av försäljningar av byggnadstomter tillförs efter hand fonden, varvid värdet successivt nedskrivs. Denna nedskrivning har nu fortgått så, att efter ytterligare försäljningar »överskott» kommer att redovisas. De återstående exploateringsobjekten är emellertid av relativt obetydlig omfattning.

I slottsbyggnadernas delfond av den nuvarande fastighetsfonden ingår utöver slottsbyggnaderna även Kungl. Djurgården tillhörande byggnader och markområden. Medan slottsfastigheterna numera formellt står under byggnadsstyrelsens förvaltning är detta icke fallet med djurgårdsfastigheterna. Dessa, som omfattar stora delar av norra och södra Djurgården förvaltas av Kungl. hovförvaltningen. Betydande områden har upplåtits för olika offentliga ändamål, civila och militära. Även i framtiden torde betydande områden komma att tagas i anspråk för olika offentliga byggnadsändamål, icke minst statliga sådana. Dessutom har, även bortsett från av djurgårdsnämnden exploaterade områden, tomter och byggnader upplåtits, i allmänhet på långtidsarrenden åt enskilda.

I samband med flyttning av flottstationen torde frågan om den framtida användningen av varvsområdena bli aktuell.

Det är sålunda i alla fall väsentliga allmänna intressen — till en ej ringa del centrala statliga sådana — som anmäler sig i fråga om utnyttjande och bebyggelse av dessa områden. Det är därför angeläget, att detta nyttjande och byggande både tekniskt och ekonomiskt samordnas med statens verksamhet i övrigt för motsvarande och liknande ändamål och, framför allt, att planmässigheten i disposition av dessa områden och den ekonomiska förvaltningen av den garanteras genom en sådan samordning. Det är därför naturligt att jäm-

väl djurgårdsmarken ingår i den nya affärsverksfonden och där behandlas på samma sätt som övriga kronan tillhöriga fastigheter.

I fråga om de affärsdrivande verken har tidigare angetts, att dessas fastigheter redan ingår i respektive affärsverksfond och därför i princip förvaltas såsom avsikten är med den nya fonden. Någon anledning att ur dessa synpunkter göra någon ändring däri finns därför ej. Emellertid torde ur andra synpunkter det kunna ifrågasättas, om ej byggnader för deras centrala administration borde ingå i fonden. Redan nu redovisas domänverkets och försvarets fabriksstyrelses äldre fastigheter på allmänna fastighetsfonden och likaså ingår den för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och luftfartsstyrelsen uppförda administrationsanläggningen i fastighetsfonden och ej i endera av dessa verks affärsfond. Statens järnvägars centrala administrationslokaler utgör i viss utsträckning en del av verkets driftanläggning, Stockholms centralstation, och ingår som sådan i verksfonden. Även postverkets och televerkets administrationsbyggnader ingår i respektive affärsverksfond. Vattenfallsverkets gamla fastigheter ingick i verkets fond liksom den nu pågående nybyggnaden finansieras över fonden. I detta sammanhang bör också framhållas, att det åligger byggnadsstyrelsen att tillhandahålla lokaler för försvarets centrala administration, ehuru dessa byggnader ingår i försvarets fastighetsfond.

De nu angivna centrala administrationsbyggnaderna för affärsverken och försvaret är med vissa undantag i princip av samma karaktär som motsvarande övriga statliga administrationslokaler, dvs. utgörs huvudsakligen av normala kontorslokaler. Med omorganisationer, utvidgningar och uppdelningar av den statliga administrationen synes

det statens fastighetsbestånd, som innehåller kontorslokaler, kunna rationellast disponeras, endast om dispositionen kan omfatta hela lokalbehovet i huvudstaden. Starka skäl talar således för att samtliga byggnader för den centrala statsförvaltningen, där de icke har för viss verksamhetsgren speciell karaktär eller ingår i driftanläggning av från normala husbyggnader artsiktigt slag, bör ingå i en och samma fondförvaltning.

Liknande skäl kan också anföras i fråga om två av de affärsdrivande verkens byggnader ute i landet, nämligen posthusen och telehusen, som båda i betydande utsträckning är av kontorskaraktär samt dessutom ofta innehåller uthyrningslokaler för butiker eller kontor, stundom också bostadslägenheter. En gemensam fondförvaltning för dessa och andra administrationslokaler skulle sannolikt möjliggöra rationellare utformning av nybyggnader genom förening av flera behov av administrationslokaler. I fråga om dessa båda verk har dessutom redan ett samgående ägt rum, genom att i många fall gemensamma byggnader uppförts, där det ena verket står i hyresförhållande till det andra. Sedan långt tillbaka har även i vissa fall lokaler för riksbanken sammanförts med post- eller telehus. Ju större byggnadsenheterna blir, desto rationellare och billigare kan de i regel utföras, om användningsområdet är någotsånär homogent. Därvid kan även den fördelen vinnas att kontorslokaler, som till en början icke erfordras, kan uthyras för att sedermera vid utökad verksamhet disponeras av ämbetsverken i fråga eller för andra administrativa ändamål. Vad nu sagts gäller emellertid endast de angivna byggnaderna av mera normal administrationskaraktär. De affärsdrivande verkens driftbyggnader och anläggningar i övrigt bör däremot som hittills ingå i respektive fond. Vad sålunda nu

sist föreslagits innebär för det affärsdrivande verket ur ekonomisk synpunkt ingen annan skillnad än att dess drift belastas med de på anskaffningskostnaderna beräknade hyrorna till en utomstående fond i stället för av på samma sätt beräknade hyror inom den egna fonden.

:7. Budgetfrågor

Efter de omläggningar, som framför allt 1938/39 skedde i fråga om budgetredovisningen, är denna nu upplagd på sådant sätt, att de i det föregående föreslagna ändringarna rörande byggnads- och fastighetsredovisning icke behöver medföra några ändringar av principiell natur. Förmögenhetsredovisningen i rikshuvudboken och annorstädes påverkas icke i annan mån än i fråga om de på olika rubriker uppförda kapitalbehållningarna mellan vilka omföringar får ske. Investeringsmedel för nybyggnader kommer som nu att ske över kapitalbudgeten och inget hindrar, att även de årliga avskrivningsbeloppen ingår i investeringsstaterna. Visserligen vore det formellt riktigast, att avskrivningarna liksom i enskilda företag reserverades för reinvesteringar i de fastigheter de hänförde sig till eller för det ändamål fastigheten avsåg. Samma överblick över för reinvesteringar »tillgängliga» medel kan emellertid erhållas genom att redovisningen inom fonden så uppläggs, att den ger upplysning om de belopp, som sålunda för varje fastighet skulle finnas disponibla.

En skillnad för framtiden uppkommer dock därigenom att, enligt vad som föreslagits, grundavskrivningar ej längre kommer att ske vid nyinvesteringar. Endast i de fall, då en improduktiv investering kommer till stånd, skall medel anvisas direkt från driftbudgeten och investeringen då icke redovisas på kapitalbudgeten.

Vid inrättande av den nya fonden bör de nu på fastighetsfonden bokförda byggnaderna och markområdena invärderas med de värden de skulle haft vid en tidigare tillämpning av de nu föreslagna avskrivningsprinciperna eller enklare, invärderas i den nya fonden till sina nuvärden. Så skedde, då på sin tid försvarets fabriksfond inrättades, i fråga om såväl däri ingående husbyggnader som övriga anläggningar. Då statens förmögenhetsredovisning ej har den karaktären att en bokföringsmässig ökning av tillgångarna fordrar en motsvarande transaktion av en balansmässig passiv sida, kommer en sådan åtgärd ej att medföra några budgetmässiga konsekvenser.

:8. Sammanfattning

För att för statens byggnade och byggnadsförvaltning skapa de nödvändiga förutsättningarna för en rationell verksamhet föreslår jag av i det föregående angivna skäl, att en ny affärsverksfond för statens husbyggnader inrättas, som innefattar de nu på statens allmänna fastighetsfond under slottsbyggnadernas — inklusive Kungl. Djurgårdens fastigheter — beskickningsfastigheternas, byggnadsstyrelsens, fångvårdsstyrelsens, generaltullstyrelsens, Uppsala universitets, Lunds universitets, medicinalstyrelsens samt Karolinska sjukhusets delfonder redovisade byggnaderna och fastigheterna. Därjämte bör ingå byggnader för samtliga statsmyndigheters centraladministration samt post- och telehusen ävensom de statliga byggnader för civila ändamål, som nu ej ingår i någon fond.

Denna fond för statens husbyggnader bör som förut sagts, uppbyggas som affärsverksfond. Investeringsanslag för nybyggnader skall därför anvisas över fonden samt byggnader och fastigheter där ingå med sina verkliga anskaff-

ningsvärden. Anläggningarna skall avskrivas efter affärsmässiga grunder med hänsyn till sin ekonomiska livslängd efter de linjer, som i det föregående angivits. Förräntning av i fonden investerat kapital bör ske efter samma principer som för de affärsdrivande verkens fonder. Underhåll och i förekommande fall drift bör finansieras som kostnader inom fonden. Samtliga personallöner och andra utgifter för personalen, inklusive pensionskostnader, bör såväl då det gäller byggnade som förvaltning ingå som kostnader inom fonden.

Fondens samtliga kostnader bör täckas av intäkter genom enligt i det föregående angivna riktlinjer beräknade hyror, som skall erläggas av varje myndighet och institution som disponerar lokaler i av fonden förvaltade byggnader. Till intäkterna hör givetvis också av icke-statliga hyresgäster erlagda hyror, vilka bör sättas efter marknadsläget.

Över fondens driftstat bör — då fonden i princip skall ha att tillgodose statsmyndigheters behov av lokaler — även bekostas förhyrning av lokaler, antingen i privata eller i utom fonden stående statliga byggnader. Vederbörande myndighets eller institutions hyra härför skall inflyta till fonden. I de fall, då fonden regelmässigt skall tillhandahålla lokaler för affärsverken och detta befins lämpligast böra ske genom förhyrning, kan det emellertid vara onödigt med en omgång över fonden. Då det i samråd konstaterats, att lokalan-skaffning bör ske genom förhyrning, bör således vederbörande affärsverk vara oförhindrat att själv förhyra lokaler.

Inrättandet av den nya affärsverksfonden torde kunna ske från och med budgetåret 1959/60 efter beslut av 1959 års riksdag. Tiden intill proposition i fråga avgives torde vara tillräcklig för den erforderliga omläggningen av redo-

visningen. De detaljfrågor, som måste lösas i samband med fondens inrättande, torde under tiden kunna anförtros åt riksräkenskapsverket att slutföra fram till budgetårsskiftet i samråd med byggnadsstyrelsen. De frågor, som i det föregående berörts, bland annat röran-

de vissa postverkets och televerkets byggnader liksom frågan om formerna för den framtida förvaltningen av Kungl. Djurgården, torde efter ett principbeslut av riksdagen kunna lösas i samråd med hovförvaltningen och djurgårdsnämnden sedan fonden inrättats.

25. Statligt byggnadsorgan

:1. Ett affärsverk

Det torde framgå av behandlingen i det föregående av frågor rörande det statliga byggandet — och det har i olika sammanhang också särskilt framhållits — att det för ett ekonomiskt rationellt och tekniskt fullgott resultat är nödvändigt, att planläggning, utförande och förvaltning av statliga byggnader, i den mån det ej redan åvilar affärsmässigt och byggnadstekniskt kvalificerad myndighet, ställs under ledning av ett organ med sådana kvalifikationer. Jag har vidare framhållit, att den tekniska förvaltningen av byggnadsbeståndet måste sammanföras med byggnadsverksamheten för att kravet på fullgod sakkunskap skall kunna tillgodoses. För att kunna bära upp en organisation med den mångsidiga fackkunskap, som är erforderlig för denna verksamhet, fordras ett omfattande underlag i byggnadsvolymer och förvaltningsobjekt. Detta kan ej nås med mindre än att den väsentliga delen av statens husbyggande sammanförs på samma sätt som jag i föregående avsnitt föreslagit i fråga om den ekonomiska förvaltningen. Detta innebär att ett centralorgan måste skapas för handhavande av dessa uppgifter. Eftersom ett sådant ämbetsverk skall ha att förvalta affärsfonden för statliga husbyggnader, måste det uppbyggas som ett affärsdrivande verk med de former och befogenheter som normalt tillämpas för dylika.

På detta affärsverk skulle då ankom-

ma förvaltning, byggande och underhåll icke blott i fråga om de fastigheter och markområden, som nu ingår i slottsbyggnadernas, beskickningsfastigheternas och byggnadsstyrelsens delfonder av statens allmänna fastighetsfond. Detsamma skall gälla fastigheter under fångvårdsstyrelsens, generaltullstyrelsens, Uppsala och Lunds universitets, medicinalstyrelsens och Karolinska sjukhusets delfonder. Då även de nu av den i hovstaten ingående djurgårdsförvaltningen förvaltade fastigheterna skulle ingå i den föreslagna affärsfonden, bör jämväl deras förvaltning, efter samma grunder som gäller för de 1944 till byggnadsstyrelsen överförda kungliga slotten, ingå i affärsverkets uppgifter. Någon ändring i den 1809 Konungen tillförsäkrade dispositionsrätten torde härigenom ej behöva ske. Ett överförande av denna betydande egendoms tekniska förvaltning till det nya verket är så mycket mera nödvändigt, som inom djurgårdsförvaltningen ej inryms byggnadsteknisk och byggnadsekonomisk sakkunskap. I samband med att jämväl fastighetsförsäljning och markexploatering övergår till affärsverket, kan dessutom den för dessa uppgifter inrättade djurgårdsnämnden upphöra. Dess verksamhet är för övrigt numera av ringa omfattning.

Det bör vidare till förslaget att överföra den tekniska förvaltningen av fastighetsfondens andra delfonder till samma ämbetsverk i fråga om Uppsala och

Lunds universitets delfonder påpekas, att förvaltningen av de på byggnadsstyrelsens delfond redovisade övriga högskolebyggnaderna, bland annat Göteborgs universitet, de båda tekniska högskolorna m. fl. redan nu åvilar byggnadsstyrelsen.

Av de i den nuvarande fastighetsfonden ingående delfonderna återstår här efter sjöfartsstyrelsens delfond, vilken jag förutsätter kommer att ingå i en sjöfartsverkets förrådsfond, varom utredning nu pågår.

Som ytterligare ett viktigt skäl för inrättande av det nya verket och för att koncentrera huvudparten av statens husbyggnadsärenden skall här vidare tillfogas, att det för det allmännas betydande intresse — såväl ekonomiskt som ur andra synpunkter — på nästan alla områden av husbyggandet är nödvändigt att inom statsförvaltningen ha tillgång till en centralmyndighet, som på olika byggnadstekniska och byggnadsekonomiska områden besitter den främsta sakkunskapen.

Ur olika synpunkter är det således angeläget att inrätta ett centralt ämbetsverk på området med sådan storlek och så omfattande verksamhet, att det helt kan fylla de betydelsefulla och omfattande uppgifter, vilka skulle kunna karakteriseras med samma formulering som i byggnadsstyrelsens nuvarande instruktion,¹²⁹ när det heter, att styrelsen skall vara »den centrala statsmyndigheten på husbyggnadsväsendets — — — område». Det är därför naturligt att skapa detta centralorgan genom lämplig omorganisation av den nuvarande byggnadsstyrelsen samt erforderlig utvidgning av dess uppgifter — och i vissa fall en begränsning i nuvarande uppgifter, i den mån dessa icke lämpligen låter sig förena med de här aktuella uppgifterna.

Sedan relativt långt tillbaka har,

främst från styrelsen själv, framförts erinringar mot nuvarande organisation samt förslag till reformer framlagts. En särskild utredning i frågan 1947 föreslog sålunda bland annat, att på styrelsen skulle läggas förvaltning av fastigheter, som handhades av olika andra myndigheter och institutioner.¹³⁰ Förslaget föranledde emellertid ingen åtgärd. En bidragande orsak till att någon omorganisation hittills ej ansetts böra genomföras har varit pågående utredningar på områden, som berör byggnadsstyrelsens verksamhet, främst då byggnadslagstiftningen. Sedan utredningen i denna fråga under 1957 framlagt sitt slutbetänkande,¹³¹ har byggnadsstyrelsen nyligen i särskild skrivelse till Kungl. Maj:t¹³² hemställt, att frågan om styrelsens uppgifter och organisation nu upptages till behandling. Icke blott ur de synpunkter, som jag här framfört, är sålunda en omorganisation av byggnadsstyrelsen nödvändig. Med hänsyn till att styrelsen enligt mitt förslag skall vara förvaltningsmyndighet för en affärsfond för statens husbyggnader blir omorganisationen mera genomgripande. Om behovet av en organisationsutredning är emellertid styrelsen och jag eniga.

Den del av byggnadsstyrelsens nuvarande uppgifter och verksamhet, som i detta sammanhang i första hand berörs, hänför sig till dess planläggande, projekterande, byggande och förvaltande uppgifter avseende statliga byggnader. Som förvaltningsmyndighet för affärsverksfonden måste styrelsen i dessa delar organiseras som ett affärsdrivande verk. Den centrala uppgiften i detta hänseende blir då förvaltningen av det till fonden hörande byggnadsbeståndet, tillgodoseende av statsverkets nya behov av lokaler genom anskaffning eller förhyrande samt försäljning och annan exploatering av fastigheterna. Dessa

centrala uppgifter bör, såsom sammanhängande och av varandra beroende, läggas på en särskild organisationsenhet, en *fastighetsbyrå*. För att, i de fall där lokalbehovet bedöms böra tillgodoses genom ny- eller ombyggnad, projektera byggnadsanläggningen och för att jämväl i övrigt tillhandagå med byggnadsteknisk sakkunskap för utredningar, underhåll och drift bör finnas en *teknisk byrå*, inrymmande sakkunskap på alla ifrågakommande tekniska områden och i stånd att leda och själv bedriva ett tekniskt utvecklingsarbete. För byggandet, oavsett om det sker helt eller delvis i egen regi eller genom entreprenör, ävensom för handhavandet av det tekniska underhållet bör vidare svara en *byggnadsbyrå*. Slutligen torde de administrativa, kamerala och juridiska uppgifterna avseende hela verksamheten böra sammanföras i en *administrativ byrå*.

De nu nämnda fyra organisationsenheterna blir stora, framför allt de tre förstnämnda. Av orsaker, som i det föregående närmare behandlats, är dock en sammanhållning av ärenden och uppgifter i större enheter nödvändig för att garantera samarbetet på alla stadier. I det följande kommer de föreslagna byråerna att i sina huvuddrag närmare behandlas. Det kan inom denna utredningsram ej ifrågakomma att framlägga ett fullständigt förslag till ny organisation i alla dess detaljer, lika litet som att verkställa några kostnadsberäkningar. Därest en omorganisation efter de huvudlinjer, som jag i det följande framlägger, anses böra genomföras, torde det få ankomma på byggnadsstyrelsen att i samband med inrättande av affärsverksfonden framlägga förslag till personalorganisation efter dessa linjer liksom till kostnadsstat.

Innan organisationen i övrigt behandlas, torde jag få något beröra frågan om

verkets ledning. Därvid bortser jag i detta sammanhang, liksom vid behandlingen av organisationen i det följande, från de andra uppgifter styrelsen för närvarande har. Verksledningen synes liksom nu och såsom fallet är med de flesta av de affärsdrivande verken böra på sedvanligt sätt utövas av en styrelse bestående av verkschefen jämte cheferna för de fyra byråerna. Härigenom får styrelsen med den föreslagna byråindelningen tillräckligt mångsidig sakkunskap i såväl tekniska och ekonomiska som juridiskt-administrativa frågor. Någon utvidgning av styrelsen med utomstående sakkunskap torde därför knappast vara påkallad. Det bör emellertid redan här framhållas, att om denna hävdvunna form för verksledning, sammansatt av dem som leder och har löpande insikt i verkets olika verksamhetsgrenar, skall verkligen allsidigt och effektivt kunna handlägga ärendena, det är nödvändigt att samtliga byråchefer regelmässigt deltar i behandlingen av för verksamheten viktiga frågor. Att ledningens effektivitet därvid bäst gagnas av att som sedvanligt beslutanderätten ligger hos verkschefen är en annan sak.

:2. Fastighetsförvaltning och lokalförsörjning

Fastighetsbyrån bör lämpligen uppdelas på ett antal under byråchefen direkt sorterande organisationsenheter, motsvarande de olika slagen av arbetsuppgifter. På en *intendentsektion* bör således läggas planläggning och ledning av byggnadsförvaltningen, närmast svarande mot de uppgifter, som inom enskild fastighetsförvaltning åvilar en vicevärd. Sektionen skall således närmast handha den löpande kontakten med »hyresgästerna», handlägga hyresfrågor för de statliga fastigheterna och i stort planlägga underhåll och reparationer samt svara för kostnaderna här-

för. Däremot bör det tekniska underhållet ej åvila sektionen, liksom överhuvudtaget ej byrån, utan i enlighet med vad jag i det följande föreslår byggnadsbyrån. Sektionen har blott att enligt årsvis eller för längre tid uppgjorda underhållsplaner eller i vissa fall vid aktuella behov »beställa» arbetet hos byggnadsbyrån, som har att genomföra det på rationellast möjliga sätt. I samband med den decentralisering, jag föreslår för byggnadsbyråns verksamhet, bör ett motsvarande delegerande av beslutanderätt i underhållsärenden ske.

Någon differentiering av arbetet inom sektionen på olika arbetsenheter efter distrikt eller liknande torde knappast vara varken erforderlig eller lämplig. Däremot kan en viss uppdelning efter objektens art vara ägnad att befordra erfarenhet och sakkunskap hos personalen. I viss utsträckning kan också kompetenskraven bli olika i fråga om olika grupper av objekt. På sidoställda tjänstemän närmast under sektionschefen bör därför ansvaret ankomma, dels för slottsbyggnaderna och andra kulturhistoriskt värdefulla byggnader, dels för utrikesrepresentationens byggnader, där verksamheten fordrar resor till främmande länder och därav följande krav på bland annat språkkunskande. Möjligen kan det också visa sig lämpligt, att av sådana orsaker låta likställda tjänstemän speciellt svara för fångvärdens byggnader, sinnessjukhusen och eventuellt någon annan liknande grupp av objekt.

Inom sektionen torde således sannolikt under sektionschefen få förutses fem å sex högre tjänster, var och en avsedd för handläggning av ärenden, som rör en viss grupp av byggnadsobjekt. Erfarenheterna får sedan visa, vilken uppdelning av arbetsuppgifterna inom sektionen, som bäst befordrar framförallt effektiviteten i handläggningen. Det

kan också ifrågasättas, om icke ur denna synpunkt det kunde vara lämpligt att på en eller ett par platser, där ett större antal statliga byggnadsanläggningar av större omfattning finns, placera någon till sektionen hörande tjänst, i så fall lämpligen i anslutning till den lokalorganisation som i det följande kommer att föreslås.

I byggnadsstyrelsens nuvarande arbetsuppgifter ingår även en bränslekontrollerande verksamhet, som nu handhas av en särskild byrå. Uppgiften, som under krigstidens bränslebrist var av stor omfattning, är numera relativt blygsam. De mera tekniskt betonade kvalificerade arbetsuppgifterna bör i fortsättningen kunna handläggas inom tekniska byrån, då de avser nyanläggningar o. dyl. Den återstående övervakande och rådgivande verksamheten kan säkerligen handhas av en *bränslekontrollsektion* inom fastighetsbyrån med en begränsad personaluppsättning. Denna organisation överensstämmer också med vad som föreslogs av 1947 års byggnadsstyrelseutredning.¹³³

En väsentlig uppgift för fastighetsbyrån, kanske den viktigaste och mest krävande, är att utreda frågor, om på vilket sätt lokalbehov från statsmyndigheter skall tillgodoses. Det gäller då att för det första avgöra, huruvida behovet lämpligast bör tillgodoses genom förhyrande, inköp av fastighet eller nybyggnad. För det andra gäller det att i det sistnämnda alternativet formulera kraven på lokaler och lokalutrustning, således med andra ord att uppgöra programmet för projektering av en byggnadsanläggning. Dessa uppgifter bör läggas på en särskild *utredningssektion*, som följaktligen i huvudsak kommer att representera byggnadsstyrelsens egenhet av »byggherre». Det ligger i sakens natur, att denna sektion ej kan ges en alltför fast organisation på grund av

arbetsuppgifternas varierande omfattning. Den torde utöver sektionschefen böra omfatta två à tre ledande befattningar, på vilkas innehavare kan läggas ledningen av utredning i en aktuell fråga.

Det har i det föregående framförts erinringar mot det nu vanliga systemet att, då det gäller större byggnadsanläggningar, lägga såväl utredningen rörande byggnadsbehov och program som projektering och i vissa fall byggandet på tillfälligt skapade kommittéer. Sådana uppgifter bör därför i fortsättningen handhas av byggnadsstyrelsen. Det är emellertid självklart, att de, på grund av sin omfattning och inte minst på grund av den mångsidiga sakkunskap inom olika fackområden som krävs, fordrar biträde av fackmän utanför byggnadsstyrelsen. I fråga om byggnadsanläggningar av större omfattning kan därför det systemet införas, att på initiativ av byggnadsstyrelsen en *byggnadsdelegation* tillsätts för att biträda vid ledningen av utredningsarbetet och uppgörandet av program. En sådan delegation för ett visst byggnadsobjekt bör lämpligen stå under ledning av chefen för fastighetsbyrån — eller i vissa fall verksamhetschefen — och delegationens arbetsorgan utgöras av fastighetsbyråns utredningssektion. Projektarbetet bör där emot, i överensstämmelse med vad som i det föregående utvecklats, ligga på tekniska byrån.

Köp och försäljning av fastigheter liksom exploatering av mark för bebyggelse eller andra ändamål kräver personal med speciella kvalifikationer. Det kan därför vara lämpligt att sammanföra dessa arbetsuppgifter till en *affärssektion* inom byrån. På denna sektion bör även kunna läggas förhyrandet av lokaler i privata fastigheter. För dels inköps- och försäljningsfrågor samt dels hyresärenden torde under sektionsche-

fen två ledande befattningar böra förutses. De speciella utredningar, som kan sammanhånga med exploatering av kronans markområden för bebyggelse, torde böra handhas inom utredningssektionen.

Utöver de nu nämnda tre sektionerna bör en organisationsenhet handha redovisnings- och arkivuppgifter. Det kan ifrågasättas, om icke dessa och liknande uppgifter borde sammanföras med den ekonomiska redovisningen av byggnads- och fastighetsbeståndet i ett *redovisningskontor*. Här skulle således ligga såväl den tekniska som den ekonomiska redovisningen. Det torde emellertid få ankomma på byggnadsstyrelsens fortsatta utredning att taga ställning till avgränsningen av de ekonomiska uppgifterna mellan fastighetsbyrån och administrativa byrån.

:3. Projektering och utvecklingsarbete

I överensstämmelse med vad som i det föregående utvecklats i fråga om projekteringsverksamhet och andra tekniska uppgifter bör den tekniska byrån i en gemensam organisation inrymma de olika slag av kvalificerad fackkunskap på olika byggnadstekniska områden, som är nödvändiga för projektering av en byggnadsanläggning. Arbetsformerna bör vara sådana, att ett omedelbart och naturligt samarbete mellan de olika fackmännen äger rum på varje plan.

För att kunna bära upp en organisation av detta slag och kunna besätta de ledande befattningarna med högt kvalificerade fackmän måste arbetsuppgifterna vara av ganska betydande omfattning. Det är således nödvändigt att projekteringen av statliga byggnader sker inom tekniska byrån i så stor omfattning, att den ger full sysselsättning åt personalen och dessutom sätter den i stånd att som ett led i projekteringsverksamheten bedriva och befordra ett

tekniskt utvecklingsarbete. Därutöver bör det på organisationen ankomma att leda och öva tillsyn över den projekteringsverksamhet, som uppdrages åt utomstående arkitekter och andra konsulter.

Det utvecklingsarbete, som skall åvila byrån, kan visserligen i många fall få karaktären av egentligt forskningsarbete i speciella frågor, vilket då får förutsättas ske i samarbete med statens nämnd för byggnadsforskning och med bidrag därifrån. I stor utsträckning måste emellertid utvecklingsarbetet bli ett löpande rationaliseringsarbete. Därvid kommer standardisering och normering i förgrunden. Om byggnadsstyrelsen i fortsättningen skall vara det centrala statliga organet på husbyggnadets område, måste också en ej oväsentlig del av dess uppgifter hänföra sig till att undersöka byggnadsmaterial, byggnadskonstruktioner och byggnadsmetoder samt ur såväl teknisk som ekonomisk synpunkt sakkunnigt bedöma dem. Även om detta i och för sig icke alltid ligger inom ramen för ett affärsdrivande verks uppgifter, blir dock byggnadsstyrelsens eget byggande av sådan omfattning, att det ensamt kan motivera betydande insatser i dessa hänseenden. Och även om det icke i framtiden skulle ankomma på byggnadsstyrelsen att som nu utfärda bindande föreskrifter i anslutning till byggnadslagstiftningen, måste ändock styrelsens ställningstagande i sådana frågor få anses vara auktoritativt och bli grundläggande för de bestämmelser, som i sådana hänseenden av Kungl. Maj:t eller av andra myndigheter kan utfärdas. Även om byggnadsstyrelsen blir ett affärsdrivande verk med därigenom konstituerade ekonomiska huvuduppgifter, torde det ock, såsom tillhörande statsförvaltningen, ha att jämväl tillgodose de allmänna intressen på av styrelsens verksamhet be-

rörda områden, som anses ankomma på statsmakterna. Till såväl den offentliga som den enskilda byggnadsverksamhetens tjänst torde det därför böra åligga byggnadsstyrelsen att även såsom affärsdrivande verk bedriva en utvecklings- och undersökningsverksamhet på byggnadsområdet och att ställa resultaten därav till allmänt förfogande genom publicering i lämplig form. I den mån denna verksamhet mera väsentligt kommer att överskrida vad som kan anses sammanhånga med styrelsens egen verksamhet, torde emellertid böra förutses särskilt anslag för ändamålet.

Även då det gäller planläggning och projektering av andra offentliga byggnader än sådana, vilkas uppförande byggnadsstyrelsen själv handhar, torde styrelsen med sin sakkunskap på området böra vid behov ha att biträda andra statliga myndigheter liksom även kommunala byggnadshuvudmän. Därvid bör emellertid styrelsen ha att efter affärsmässiga grunder träffa avtal om ersättning. Likaså bör i ärenden, som kan gälla byggnadstekniska utredningar eller liknande uppgifter för andra myndigheter, ersättning till styrelsen utgå efter liknande grunder, i vissa fall genom särskilt anslag härför.

Av tidigare framförda synpunkter på ett projekteringsorgan liksom av vad nu sagts torde principerna för byråns organisation följa. Projektverksamheten fordrar medverkan av fyra huvudslag av fackmän, arkitekter, byggnadskonstruktörer, vvs-konstruktörer och el-konstruktörer. Personalorganisatoriskt torde dessa fackmän få sammanföras i motsvarande fyra sektioner, var och en under ledning av fackman i högre löneställning. Man får således förslagsvis *arkitektsektion*, *byggnadsteknisk sektion*, *vvs-teknisk sektion* och *el-teknisk sektion*.

Inom den förstnämnda sektionen bör

ett antal ledande befattningar, två å tre jämte sektionschefen, avses för att leda projekteringen av aktuella byggnadsobjekt. För varje objekt bör, efter överläggningar mellan sektionscheferna och efter byråchefens bestämmande, arbetsgrupper bildas, bestående av med hänsyn till objektets omfattning och art utvalda fackmän från de fyra sektionerna. För varje byggnadsobjekt får man på detta sätt en projekteringsgrupp inom byrån, inom vilken ett kontinuerligt samarbete mellan de olika fackmännen kan äga rum.

Det arbete med ritningar, beräkningar och beskrivningar, som ingår i projekteringen, liksom det därmed sammanhängande rutinarbetet av ritkontors- och allmän kontorskaraktär bör, för att möjliggöra rationellt utnyttjande av personalen och även för att jämväl på detta stadium få ett samarbete till stånd, sammanföras i en organisationsenhet, ett *centralkontor*. Till detta bör anslutas ritningsarkiv, kopiering m. m. För ledning av kontorets arbete bör förutses en befattning som ritkontorschef.

I detta sammanhang kanske också bör undersökas möjligheten av att för projektering söka mellanformer mellan att styrelsen själv bedriver den och att den, på sätt nu i allmänhet sker, efter avtal uppdrages åt konsult eller konsultföretag. Vid överläggningar jag haft med byggnadsstyrelsens chef, generaldirektör Wejke, har han framfört ett uppslag i denna riktning, som torde vara förtjänt av att närmare prövas. Det vore sålunda ej otänkbart och kunde kanske vara till fördel för båda parter, om för större objekt eller för speciella projekterings- eller konstruktionsproblems lösende, skickliga fackmän under friare former kunde, utan att lämna sin privata verksamhet, tillfälligt för ett visst byggnadsobjekt knytas till verket och där med användande av verkets pro-

jektorganisation leda en arbetsgrupp. Man skulle därvid kunna återknyta till den tidigare förefintliga organisationen med arkitekter utom stat, kanske utvecklad till att omfatta en motsvarande auktorisation även inom andra fack. Ersättningsfrågan skulle sannolikt kunna lösas på arvodesbasis efter viss taxa el. dyl.

För det tekniska rationaliseringsarbetet, för standardiserings- och normarbetet samt för utvecklingsarbete i övrigt bör inom byrån finnas en viss sammanhållning. Även om huvudparten av denna verksamhet måste ske i samband med projekteringsverksamheten och bärras upp av projektörerna, är det dock, som erfarenheten från industrin har visat, önskvärt att de speciella synpunkterna i dessa hänseenden kan tillvartagas av personal med särskild inriktning på dem. En sektion för detta ändamål, förslagsvis benämnd *utvecklingssektion*, under kvalificerad ledning torde därför böra förutses. Hit hör även de arbetsuppgifter som sammanhänger med undersökning av nya material, konstruktioner och metoder samt erfarenhetsmaterial från projekteringarna samlas, registreras och bearbetas. Även publiceringen av resultaten av arbetet bör ankomma på sektionen. De i det föregående antydda uppgifterna att tillhandagå med utredningar och sakkunnigutlåtanden i byggnadstekniska frågor åt andra myndigheter torde också komma att åvila denna sektion.

4. Byggnad och underhållsverksamhet

Byggnadsbyråns verksamhet skall uteslutande avse byggandet. All byggnadsverksamhet, oavsett om den avser nybyggnad, ombyggnad eller tekniskt underhåll, skall sålunda ligga på denna byrå. All arbetarpersonal, som byggnadsstyrelsen för egna arbeten kan erfordra, skall tillhöra denna byrå.

Arbetena, de må vara egentliga byggnadsarbeten eller installationsarbeten, kan utföras antingen i egen regi eller utlämnas till enskilda byggnadsföretagare på entreprenad eller efter andra avtal. Huruvida i det enskilda fallet det ena eller andra förfarandet skall komma till användning bör i princip avgöras av byggnadsbyrån utifrån ekonomiska och lämplighetsgrunder.

Om emellertid byrån skall kunna inom de olika facken av byggandet förse med tillräckligt kvalificerad personal, är en nödvändig förutsättning, att den egna byggande verksamheten får en sådan omfattning, att en personalorganisation, som svarar mot dessa krav, kan löpande sysselsättas. Därvid bör också tillses, att de arbeten, som utförs med egen personal, i möjligaste mån blir fördelade på olika slag av arbeten — nybyggnader, ombyggnader och reparationer — liksom på objekt av olika storleksordning.

För att möjliggöra full sysselsättning av kvalificerad personal och även för att undvika ensidighet i erfarenheterna hos denna är det olämpligt att organisera byrån på två skilda organisationsenheter, för egen-regiarbeten och för entreprenadarbeten. I stället bör byråns organisation ansluta till byggnadets yrkesmässiga uppdelning, byggnads-, rörlednings-, el-installationsarbeten osv., och varje sådan organisationsenhet handha både ledning av arbeten i egen regi samt kontroll av entreprenadarbeten och materialleveranser.

Ledning och samordning av anläggningsverksamheten i stort och av de olika fackarbetena och entreprenörerna för varje byggnadsobjekt bör läggas på en särskild *centralsektion*. På sektionen skall ankomma arbetsledning respektive kontroll av de olika slagen av egentligt byggnadsarbete. Sektionen bör tjänstgöra som planerings- och hjälp-

organ åt byråns ledning. Den bör således huvudsakligen inrymma byggnadsteknisk sakkunskap och erfarenhet i fråga om byggnadsledning.

Sådana uppgifter som motsvarar de arbeten, som vid de flesta byggen utförs av särskilda rörledningsentreprenörer, dvs. leveranser och installationsarbeten för uppvärmnings-, ventilations- och sanitäranläggningar, läggs på en särskild *vvs-anläggningssektion*. På samma sätt bör ledning och kontroll i fråga om de elektriska anläggningarna ligga på en *el-anläggningssektion*. Övriga slag av specialarbeten torde kunna handhas av centralsektionen, så exempelvis målning-, smides-, plåtslageri- m. fl. arbeten. Inom centralsektionen bör, åtminstone då det gäller måleriarbetena, som är av bland annat särskild ekonomisk betydelse i fråga om underhållsverksamheten, förutses en särskild fackman.

På de angivna tre organisationsenheterna skall icke den direkta arbetsledningen av byggen ute i landet ankomma liksom i princip ej heller platskontrollen. Till frågan om hur denna verksamhet lämpligen bör organiseras skall jag i det följande återkomma i ett särskilt avsnitt. Byggnadsbyrån bör i huvudsak endast ha att centralt planlägga och samordna styrelsens byggnadsverksamhet i landet och att på anläggningsverksamhetens olika områden tillhandahålla kvalificerad sakkunskap.

På grund av de ekonomiska vinster, som sannolikt kan göras genom att träffa långfristiga och omfattande avtal om leveranser, torde emellertid sannolikt, speciellt då det är fråga om en del allmänt använda byggnadsmaterial, utrustningar och inredningar, en centralupphandling efter lämpliga linjer kunna ske. Denna bör emellertid handhas på ett smidigt sätt och endast komma till stånd, där väsentliga ekonomiska eller tekniska fördelar är att vinna. Den stäl-

ler stora krav på inköbspersonalens både tekniska och framför allt ekonomiska kunnande och icke minst på förmågan att effektivt kunna tjänstgöra som serviceorgan åt ett antal olika byggnadsföretag. Det torde kunna ifrågasättas, om ej därvid även sakkunskap i affärsrättsliga frågor är önskvärd. Verksamheten bör ankomma på en särskild *inköpssektion*. Huruvida avtalen rörande entreprenader eller byggnadsutförande i andra former bör handläggas inom denna sektion eller inom centralsektionen torde erfarenheten få visa. Eventuella centrala material- och maskinförråd kan däremot lämpligen ställas under inköpssektionen.

Med hänsyn till att den direkta ledningen av de enskilda byggnadsobjekten ej skall åvila byggnadsbyrån centralt, torde i och för sig icke någon särskild kameralorganisation vara erforderlig inom byrån. Avlönings- och inköpsbokföring liksom i förekommande fall dispositionsbokföring får ankomma på den lokala byggnadsledningen liksom därmed sammanhängande kassarörelse. De centrala uppgifterna på det ekonomiska området, som sammanhänger med byggnadsverksamheten, kan sannolikt sammanföras med styrelsens övriga kamerala uppgifter inom administrativa byrån.

Däremot är det ekonomiska frågor av annan natur, som bör handhas i samband med byggandet och projekteringen. De i ett tidigare särskilt avsnitt behandlade arbetsuppgifterna avseende efterkalkyler och kostnadsstatistik liksom förkalkyler utgör tillsammans ett stort och betydelsefullt arbetsområde. Arbetet ställer stora krav i såväl tekniskt som ekonomiskt hänseende på den personal, som skall handha den. Även det i det föregående behandlade kostnadsstatistiska arbetet, som skall resultera i underlag för kostnadsberäkningar

och i indexserier, kräver kvalificerad personal. Samtliga dessa uppgifter bör läggas på en *kostnadssektion*. Sektionen bör stå under kvalificerad teknisk-ekonomisk ledning och inrymma jämväl i övrigt kvalificerad personal på det tekniska, ekonomiska och statistiska området.

I detta sammanhang vill jag peka på de betydande möjligheter till rationalisering av det kalkylmässiga och statistiska arbetet, som användandet av moderna elektroniska räknemaskiner medger. Det kan här nämnas, att redan nu kostnadsberäkningar för anläggningsarbeten programmerats. Den uppläggning av systemet för kostnadsberäkningar, som i det föregående och i särskilda teknisk-ekonomiska undersökningar skisserats, torde väl lämpa sig för behandling i datamaskiner. Arbetet med uppläggning av ett sådant kostnadsberäkningssystem liksom av underlaget för indexberäkningarna blir naturligtvis mycket omfattande men kan, med maskinell bearbetning, i fortsättningen inskränkas till att i huvudsak bli ett engångsarbete. Uppläggs arbetet på detta sätt, torde de för såväl den offentliga som enskilda byggnadsverksamheten betydelsefulla ekonomisk-statistiska uppgifterna kunna lösas utan större permanent personalorganisation.

Det kan naturligtvis diskuteras, huruvida kostnadssektionen bör tillhöra byggnadsbyrån eller tekniska byrån. Verksamheten är ju inom styrelsen av stor betydelse för såväl byggandet som projekterandet. Det grundläggande kalkylarbetet torde ha nära samband med den byggande verksamheten och den bokföring, som följer byggandets fortskridande, varför det synts närmast till hands att inordna sektionen i byggnadsbyrån. Det torde emellertid få ankomma på byggnadsstyrelsens fortsatta utredning att taga ställning till denna fråga.

5. Lokalorganisation

Det har varit en väsentlig olägenhet för byggnadsstyrelsen i dess byggande och förvaltande verksamhet, att styrelsens organisation nödvändiggjort en mycket stark centralisering av ärendenas handläggning. Handhavandet av förvaltning och byggande ute i landet har därigenom komplicerats och ett rationellt arbete försvårats. Förhållandena har medfört onödig tidsutdräkt och förorsakat irritation hos de lokala institutioner, som använder byggnaderna. Skall byggnadsstyrelsens verksamhet, som nu föreslås, utvidgas både vad den byggande sidan beträffar och i fråga om underhålls- och reparationsarbeten, blir det nödvändigt att skapa en ny organisation, som i största möjliga utsträckning medger en delegation av handläggning och beslut närmare de lokala byggnadsenheterna. En förutsättning för att den föreslagna utvidgningen av byggnadsstyrelsens uppgifter på dessa områden skall kunna bli framgångsrik är därför, att en regional organisation skapas under den centrala styrelsen.

Då det gäller att taga ställning till, hur en sådan organisation skall utformas, kommer å ena sidan kravet på en nära anknytning till de lokala byggnadsenheterna att tala för ett större antal regionalorgan. Å andra sidan tvingar hänsynen till att organisationen ej får överdimensioneras till en stark begränsning. De större byggnadsentreprenörföretagen har i en del fall genomfört en distriktsuppdelning med en stark decentralisering men även i de största företagen har man ansett sig kunna begränsa distrikten till ett fåtal. Det bör ju också märkas att, även om en distriktsledning finns, de mera omfattande nyanläggningarna liksom nu måste få en i förhållande till anläggningens omfattning större eller mindre lokal arbets-

ledningsorganisation på byggnadsplatsen för den tid anläggningsverksamheten på platsen pågår. Överhuvudtaget måste en lokalorganisation uppbyggas utan alltför stor bundenhet och med alla möjligheter att alltefter behovet utökas eller minskas.

Då det här gäller en helt ny organisation, är det också angeläget att den uppbyggs med största försiktighet. Överväganden av detta slag har lett mig till att stanna för ett förslag till uppdelning av styrelsens nybyggnads- och underhållsverksamhet på fyra distrikt. Distriktsledningarna bör placeras så, att de kommer att ligga så centralt som möjligt inom distriktet, men samtidigt också om möjligt på en plats, där ett större byggnadsbestånd finns eller där omfattande byggnadsverksamhet kan förväntas. Vissa fördelar kan dessutom vara att vinna genom att förlägga distriktsledningen till stad, där andra statliga lokal- eller regionalorgan finns, närmast då till residensstad.

Distriktsindelningen föreslås bli följande. Södra distriktet skulle omfatta Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län med ledningen placerad i Kristianstad, möjligen i Malmö. Distriktet för västra Sverige med distriktsledningen i Göteborg skulle omfatta Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs samt Värmlands län. Östra distriktet skulle bestå av Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Gotlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län. Distriktsledningen skulle förläggas till Stockholm. Slutligen skulle norra distriktet omfatta Väster- och Norrbottens län med distriktsledningen i Umeå. Fördelningen av nu förefintliga byggnadsobjekt, som enligt förslaget skulle komma att tillhöra den nya byggnadsstyrelsens ämbetsområde, ger

vid handen, att denna distriktsindelning och denna förläggning av distriktsledningarna i de flesta fall skulle innebära rimliga avstånd och resvägar till de olika objekten.

Emellertid torde icke vare sig distriktens indelning eller distriktsledningarnas förläggning böra från början bindas utan en förändring bli möjlig, sedan större erfarenhet vunnits. Framtida förändringar i byggnadsverksamhetens lokalisering bör därigenom också kunna tillgodoses.

Distriktsledningarnas personalorganisation måste också göras rörlig och ej från början överdimensioneras. Till dess större erfarenhet vunnits bör den i huvudsak begränsas till en distriktschef med en mindre kontorsorganisation. Personalen i övrigt får anställas i mån av behov. Fördelar vore förenade med en anordning, varigenom personal från styrelsen kunde vid behov utplaceras till tjänstgöring på distrikten. Erforderlig personal kan allt efter omständigheten placeras antingen direkt hos distriktsledningen eller som arbetsledare och kontrollanter på byggen på andra platser.

I distriktsledningens fasta organisation fordras emellertid mera permanent personal för ledning av de löpande reparations- och underhållsarbeten, som med god planering bör kunna få en tämligen konstant omfattning. I en del fall kan emellertid säkerligen dessa arbeten efter distriktschefens prövning och i samråd med honom handhas av lämplig personal hos myndigheter och institutioner, som använder byggnadsanläggningarna. Som jag förut framhållit, kräver underhållsverksamheten både ur teknisk och ekonomisk synpunkt en samordnad planläggning och ledning men inom denna ram bör alla möjligheter hållas öppna till att från fall till fall lösa frågan på mest rationella sätt.

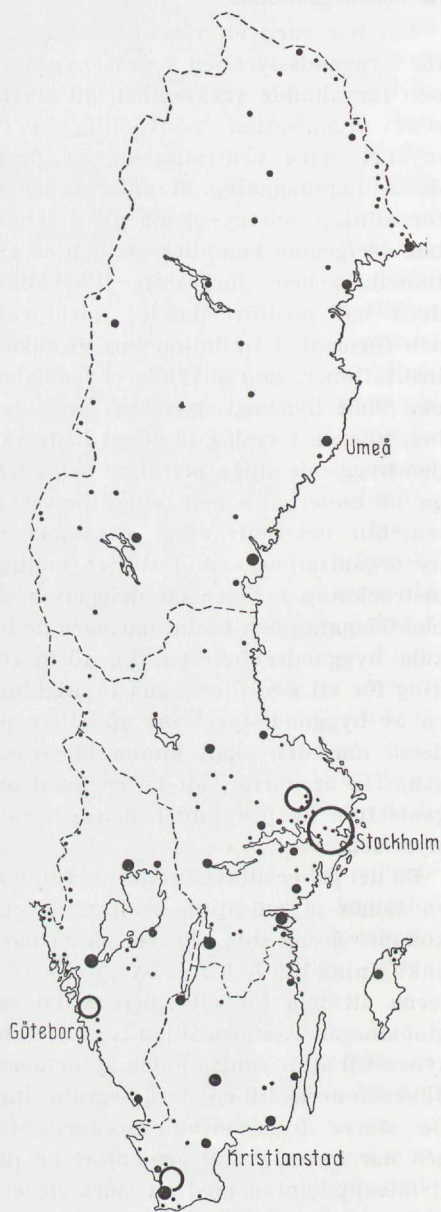


Fig. 9. Byggnadsförvaltningens distriktsindelning samt till allmänna fastighetsfonden, med undantag av sjöfartsstyrelsens delfond, den 1/7 1956 hörande byggnadsobjekt. Cirklarnas storlek är proportionell mot antalet byggnadsobjekt. De angivna städerna anger distriktsledningarna.

I fråga om det östra distriktet, på vilket ankommer den mest omfattande verksamheten, framför allt då det gäller underhållet, är det lämpligaste arrangerandet att byggnadsbyrån och då närmast dess centralsektion åtminstone till en början samtidigt utgör distriktsledning. Detta torde icke behöva medföra annan förändring än viss ytterligare teknisk personal inom sektionen samt möjligen kameral personal för avlöningsbokföring och kassarörelse för distriktets räkning. Möjligen kan det ifrågasättas att förlägga distriktsverksamheten till en särskild sektion inom byggnadsbyrån.

:6. Administrativa och ekonomiska uppgifter

Administrativa byråns huvudarbetsuppgifter, de administrativa, juridiska och ekonomiska, ger den naturliga uppdelningen i tre sektioner. En *kanslisektion* bör sålunda handlägga de administrativa ärendena. Hit hör då också personalärenden beträffande tjänstemannapersonalen. Löpande ärenden rörande arbetarpersonalen däremot bör helt handhas av byggnadsbyrån respektive av dess lokalorgan. För styrelsen gemensamma kontorsorganisationer m. m. bör på sedvanligt sätt sortera under denna kanslisektion.

De juridiska ärenden, som hänför sig till den affärsdrivande verksamheten, är i huvudsak av tre slag. Dels är det ärenden som gäller fastighetsrätt, hyresrätt o. dyl., dels civilrättsliga frågor i samband med entreprenadavtal, inköp etc. och dels slutligen kollektivavtalsfrågor. Visserligen bör, som nyss nämnts, arbetarfrågor i princip handhas av byggnadsbyrån men juridiskt biträde vid såväl kollektivavtalsförhandlingar som vid tvister på detta område tillhandahållas av administrativa byrån. Samtliga dessa ärenden är av specialrättslig natur och fordrar speciell sak-

kunskap och erfarenhet. Arbetsuppgifterna i fråga bör läggas på en *juridisk sektion* med en personalbesättning, som inrymmer sakkunskap på samtliga dessa områden.

Slutligen bör ärenden av ekonomisk natur ankomma på en *kameralsektion*. Denna skall svara för styrelsens förmogenhetsredovisning och rörelsebokföring samt för den centrala kassarörelsen. På resultatet av en fortsatt utredning torde, som jag förut sagt, få bero, i vilken utsträckning driftbokföring för nybyggnads- och underhållsverksamheten bör förläggas till fastighets- eller byggnadsbyrån eller decentraliseras till distrikten. Likaså torde därvid ställning böra tagas till avgränsningen mellan fastighetsbyrån och administrativa byrån i fråga om fastighetsredovisningen.

:7. Personalorganisation

Organisation och arbetsformer är icke nog för ett effektivt arbete. Det är också nödvändigt att personalbesättningen och naturligtvis främst då på ledande poster fyller högt ställda krav. Som på alla andra områden inom såväl statsförvaltning som enskilt näringsliv är detta i betydande utsträckning en fråga om löneställning. Denna måste bli sådan, att garantier såvitt möjligt skapas för att inom ett så utpräglat tekniskt-ekonomiskt verk för befattningarna kunna förvärva lämpliga och kompetenta personer, säkerligen i stark konkurrens med det enskilda byggandet och den allmänna fastighetsmarknaden. I fråga om verkschefen torde minst samma löneställning som i postverket, televerket och väg- och vattenbyggnadsverket vara nödvändig för att kunna säkerställa detta. Verkschefen bör såsom generaldirektör placeras i lönegrad B 8 och på samma sätt som övriga affärsverks chefer tillsättas med förordnande på viss tid.

Även tjänsterna som chefer för de tekniska byråerna och de högre tekniska tjänsterna i övrigt bör konstrueras som förordnandetjänster. Denna typ av tjänster har i andra fall ansetts vara lämpad särskilt för högre befattningar av teknisk natur. Liksom då det gäller andra affärsverk och tekniska verk i övrigt får man säkerligen här räkna med, att konkurrensen med det enskilda näringslivet dels nödvändiggör höga lönegradsplaceringar och dels kommer att medföra, att innehavarna av tjänsterna ganska ofta kan komma att efter kortare eller längre tid övergå till enskild tjänst.

I detta sista hänseende finns nog inget annat att göra än att konstatera det faktum, att i många fall anställningen i statsförvaltningen kommer att tjänstgöra som skolning av yngre tekniker för ledarebefattningar inom näringslivet. Den fördyring av statsverkets kostnader för personal i ledande befattningar, som härigenom uppkommer, får väl då betraktas som en nationalekonomisk värdefull »immateriell» investering av samma slag som det allmännas utgifter för högskoleutbildning o. dyl. Skall statsförvaltningen kunna konkurrera om den högskoleutbildade tekniska arbetskraften, torde man sålunda få acceptera detta förhållande. För befattningar inom byggnadsstyrelsen, som normalt fordrar högskoleutbildade tekniker, ifrågakommer både ingenjörer och arkitekter. Den bättre löneställningen för ingenjörer i det enskilda näringslivet torde i fråga om arkitekter mer än väl motsvaras av de goda inkomstmöjligheter, som med nuvarande förhållanden mellan tillgång och efterfrågan på arkitekter står nästan varje arkitekt till buds som konsulterande. Därtill kommer, att motsvarande befattningar i kommunal tjänst har en oftast högre löneställning än vad som är normalt i statstjänst.

Chefstjänsterna för fastighetsbyrån, tekniska byrån och byggnadsbyrån kan således knappast tänkas placerade lägre än i B 4, motsvarande löneställningen för byggnadsstyrelsens nuvarande tjänst som byggnadschef. Ehuru byråchefsbeftattningarna ej bör i princip reserveras för arkitekt eller ingenjör, torde dock normalt chefen för tekniska byrån bli arkitekt och för byggnadsbyrån väg- och vattenbyggare. Däremot är det mera osäkert, inom vilket utbildningsfack man kommer att finna för befattningen som chef för fastighetsbyrån lämpad person. Ehuru här normalt torde ifrågakomma arkitekt eller väg- och vattenbyggare, bör den dock knappast formellt förbehållas en tekniker. I samtliga fall är givetvis icke en högskoleutbildning enbart tillräcklig kvalifikation för chefsbefattning. Största vikt måste naturligen läggas vid längre och vidsträckt erfarenhet på området och icke minst till den personliga lämpligheten, som brukar betecknas med det svårdefinierbara ordet »chefssegenskaper».

Därest med den föreslagna löneställningen den nuvarande benämningen byggnadsråd ej anses böra bibehållas, torde efter mönster av främst vattenfallsstyrelsen men även väg- och vattenbyggnadsstyrelsen måhända direktörsbenämningar vara lämpliga eller möjligen »chefs»-benämningar i analogi med vad som nu tillämpas för byggnadsbyrån i byggnadsstyrelsen. Chefen för administrativa byrån torde på sedvanligt sätt böra placeras som byråchef i B 1.

Som förut angivits, kan det i detta sammanhang icke komma i fråga att gå in på behovet av befattningar och löneställningar i detalj. Här skall endast de viktigare tjänsterna beröras. I övrigt förutsätter jag, att för den förvaltande, projekterande och byggande verksamheten nu förefintliga tjänster i stort sett

bibehålles med de ökningar, som följer av de utvidgade arbetsuppgifterna. De förändringar, som för det affärsdrivande verket blir nödvändiga eller önskvärda, torde få bli resultatet av verkets eget bedömande.

Inom *fastighetsbyrån* fordrar intendentsektionen som chef en byrådirektör i A 26 samt för i det föregående angivna fem befattningar för de olika slagen av byggnader tjänster i lönegrad A 23. Verksamhetens art gör, att lämpliga personer för befattningarna lika väl kan vara att finna bland arkitekter och ingenjörer som bland andra. Befattningarna bör därför lämpligen efter mönster från nuvarande byggnadsstyrelsen benämnas intendent.

Även för utredningssektionen bör förutses en chefsbefattning som byrådirektör i A 26. Uppgifterna är av byggnadsteknisk natur och befattningen måste därför besättas med en tekniker, i allmänhet en arkitekt. De övriga befattningarna närmast under sektionschefen fordrar likartade kvalifikationer och synes böra fördelas på olika lönegrader, förslagsvis förste byråarkitekter eller förste byråingenjörer i A 23 respektive byråarkitekt eller byråingenjör i A 22. Huvuddelen av övrig personal inom sektionen bör i mån av behov anställas som extra eller tillfälligt omplaceras från andra organisationsenheter inom styrelsen eller i vissa fall från ämbetsverk eller institutioner, som en aktuell utredning kan gälla. I många fall torde ett lämpligt arrangemang kunna vara, att för en viss utredningsuppgift placera lämplig personal från tekniska byrån på utredningssektionen och, sedan programmet fixerats, låta samma personal återgå till tekniska byrån för att där under ledning av dennas chef delta i projekteringen. Ett sådant arrangemang behöver ej strida mot den i det föregående angivna principen att

program och projektering skall ligga på olika organ. Det kan däremot betyda ett bättre utnyttjande av de personella resurserna.

Även chefen för affärssektionen torde böra vara tekniker men huvudvikten vid personvalet bör läggas vid ekonomisk utbildning och erfarenhet. Löneställningen bör vara densamma som för de båda andra sektionerna, byrådirektör i A 26. För fastighetsaffärer och exploateringsärenden bör finnas en befattning som intendent i A 23 och en motsvarande befattning bör förutses för hyresärenden.

Arten av och löneställningen för befattningen som chef för redovisningskontoret blir beroende av den förut berörda avgränsningen av dess uppgifter. I varje fall torde emellertid ej högre tjänst erfordras än i A 15.

Sektionschefsbefattningarna inom *tekniska byrån* erbjuder särskilda problem. Såväl då det gäller arkitektsektionen som byggnadstekniska, vvs-tekniska och el-tekniska sektionerna måste man vid besättande av chefsbefattningarna konkurrera med ledande befattningar inom den enskilda konsultverksamheten med relativt höga inkomstförhållanden. Då det gäller arkitektsektionen torde emellertid byråchefen, som i regel är arkitekt, få förutsättas utöva den direkta ledningen. Här kan därför en befattning i B 1 måhända vara tillräcklig. Då emellertid chefsbefattningen knappast exklusivt bör förbehållas arkitekt, torde möjligheten böra undersökas att göra löneställningarna hos sektionscheferna i framtiden beroende av vilket fack byråchefen representerar. Utgående från förutsättningen att byråchefen är arkitekt måste i fråga om de övriga sektionscheferna en högre löneställning väljas än för arkitektsektionen. Först lön i likhet med innehavare av tekniska professurer inom vederbörande fack

kan förväntas vara tillräckligt lockande. Cheferna för byggnadstekniska och vvs-tekniska sektionerna måste därför placeras i B 3. För el-tekniska sektionen kan däremot en placering i B 1 tänkas vara acceptabel. De båda befattningarna i B 3 bör i överensstämmelse med vad som är normalt för liknande tjänster benämnas överingenjör. Även för chefsbefattningen för el-tekniska sektionen i B 1 kan samma tjänstebestämmelse användas. Däremot torde måhända motsvarande arkitektbefattning böra kallas chefsarkitekt e. dyl.

Som chef för centralkontoret med dess mera rutinbetonade arbete är en befattning som byråingenjör i A 21 tillräcklig. Befattningen bör vara en beföringstjänst för kontorets personal.

Utvecklingssektionen däremot har högt kvalificerade uppgifter och skall dessutom samordna de övriga sektionernas verksamhet på utvecklingsområdet. Här är det naturligtvis mycket vanskligt att söka ge någon löneställning, som garanterar att man kan få för uppgiften lämpad person. Möjligen skulle sektionschefen kunna placeras i A 26 som byrådirektör, men även här torde en förordnandetjänst i B 1 som överingenjör vara lämplig och nödvändig.

Sektionerna inom *byggnadsbyrån* blir sinsemellan ganska olika både vad uppgifternas art och deras omfattning beträffar. Kraven på chefsbefattningarna och därmed löneställningarna blir därför också olika.

Centralsektionen har en delvis annan karaktär än övriga. Den skall utöver att handha de egentliga byggnadsärendena även samordna hela anläggningsverksamheten. Sektionen kommer därigenom att i viss mån bli ett »stabsorgan» för byråchefen. Sektionschefen bör också naturligt vara ställföreträdare för denne. Befattningen bör därför pla-

ceras relativt högt, förslagsvis som överingenjör i B 1. Med den decentralisering som föreslagits torde däremot i övrigt personalbesättningen för de centrala arbetsuppgifterna ej behöva bli mera omfattande. Då emellertid byggnadsbyrån enligt förslaget även skall vara distriktsorganisation för östra distriktet, kommer härför att erfordras viss personal, icke minst för underhållsverksamheten vid det omfattande byggnadsbeståndet i huvudstaden. Den personal, kan som förut nämnts, antingen ingå i sektionen eller bilda en särskild organisationsenhet. Då emellertid de huvudsakliga uppgifterna är av samma karaktär som centralsektionens övriga arbetsuppgifter är måhända det lämpligaste att inom sektionen förutse en förste byråingenjörbefattning i A 23 för distriktsuppgifterna. För de speciella arbetsuppgifterna, som rör en del specialfack inom det egentliga byggnadsarbetet, bör ett par byråingenjörbefattningar i A 21 finnas och i övrigt bör tjänsterna på lämpligt sätt fördelas mellan sådana i A 21, A 19 och lägre.

För vvs- och el-anläggningssektionerna är befattningar som förste byråingenjör i A 23 måhända tillräckliga för sektionscheferna. Från dessa sektioner torde i större utsträckning än, då det gäller byggnadsarbetena, biträde få lämnas distriktsorganen för kontroll och i förekommande fall arbetsledning i fråga om vvs- och el-installationsarbeten. Omfattningarna av dessa arbeten för enskilda byggnadsobjekt eller ens inom varje distrikt torde knappast motivera mera fast anställning av personal vid distrikten. I stället bör vid behov lämpliga ingenjörer från byggnadsbyrån tillfälligt tjänstgöra, framför allt då det gäller kontrolluppgifter. Sektionernas personaluppsättning får således dimensioneras med hänsyn härtill. I

allmänhet torde dessa arbetsuppgifter kunna handhas av personal i A 21 och A 19, inom vilka lönegrader ett antal befattningar således bör förutses.

Att försöka taga ställning till personalbehovet för inköpssektionen är vanskligt. Det blir helt beroende av, vilken omfattning centralupphandlingen kan komma att få, och, som förut sagts, bör centralupphandling ske endast i de fall då vägande skäl talar därför. Större delen av upphandlingen torde komma att ske ute på distrikten. Personalorganisationen bör således utbyggas i den mån arbetsuppgifterna kommer att fordra och erfarenheten visar lämpligt. Från början behövs emellertid en chefsbefattning, som förslagsvis placeras i A 23 och lämpligen med tjänstebenenämningen intendent. Utöver kontorspersonal kan möjligen till en början även en eller annan befattning i A 21 eller A 19 vara erforderlig. Det bör uppmärksammas, att sektionen direkt kommer att handha inköpsverksamheten för östra distriktet, som, oavsett i vilken utsträckning centralupphandling sker, kräver personal.

Av helt annan karaktär blir de arbetsuppgifter, som skall åvila kostnadssektionen. Ledningen av arbetet kräver säkerligen en sektionschefsbefattning i åtminstone A 26 som byrådirektör. Det har tidigare framhållits, att inom sektionen erfordras olika slag av personal — tekniker, ekonomer och statistiker. Ett antal befattningar av dessa olika slag i lönegrader mellan A 23 och A 19 bör därför ingå i sektionen. Först erfarenheten av verksamheten, sedan det ganska omfattande engångsarbetet genomförts, kan bilda grundval för fördelningen av befattningarna. Till en början bör därför endast antalet befattningar i de olika lönegraderna preliminärt bestämmas och genom alternativa tjänstebenenämningar såsom byråingenjör,

revisor och aktuarie möjligheterna hållas öppna att besätta dem med de fackmän, som erfordras.

Ledningen för verksamheten inom de tre distrikten ute i landet — det södra, västra och norra — bör utövas av distriktsschefer med en löneställning motsvarande B 1. Löneställningen torde i huvudsak motsvara närmast jämförbara befattningar såsom byggnadschef, driftschef eller liknande inom de affärsdrivande verken. Vägdirektörerna inom väg- och vattenbyggnadsverket är placerade i denna lönegrad.

Behovet av personal i övrigt inom distrikten blir givetvis helt beroende av verksamhetens omfattning och personalen bör därför anställas i mån av behov och efter till förhållandena anpassade anställningsformer. Även kontraktsanställning torde i ganska stor utsträckning visa sig vara lämplig. Av mera permanent erforderlig personal, framför allt för underhållsverksamheten, torde dock böra förutses en befattningshavare i A 23, som samtidigt kan vara ställföreträdare för distriktsschefen. I övrigt torde i huvudsaklig utsträckning befattningar i A 21 eller A 19 eller däremot svarande löneställningar oftast vara tillräckliga. Där platschef erfordras vid större byggnadsanläggningar, kan däremot högre löneställning blir erforderlig.

Befattningar och löneställningar inom *administrativa byrån* svarar i huvudsak mot vad som erfordras i den nuvarande byggnadsstyrelsens motsvarande byrå. Ej osannolikt kan dock en förstärkning med hänsyn till verkets nya karaktär bli erforderlig i fråga om de juridiska och kamerala befattningarna. Kanslisektionen bör således förestås av en byrådirektör i A 24 med biträde av en förste byråsekreterare i A 21 och en byråsekreterare i A 19. Den juridiska sektionens chef måste säkerligen

placeras som byrådirektör i A 26 med hänsyn till de krav som ställs på innehavaren i frågan om affärsjuridisk erfarenhet. Sektionschefen torde dessutom ha att såsom ombudsman företräda verket vid civilrättsliga förhandlingar och mål. Som biträde erfordras en å två byråsekreterare eller förste by-

råsekreterare i A 21 eller A 19. Ekonomisektionen får genom omläggningen till affärsdrivande verk i viss mån nya uppgifter av mera företagsekonomisk karaktär och torde erfordra en tjänsteman i byrådirektörs ställning, A 24. Därutöver bör liksom nu ingå ett par ytterligare tjänster i A 21 och A 19.

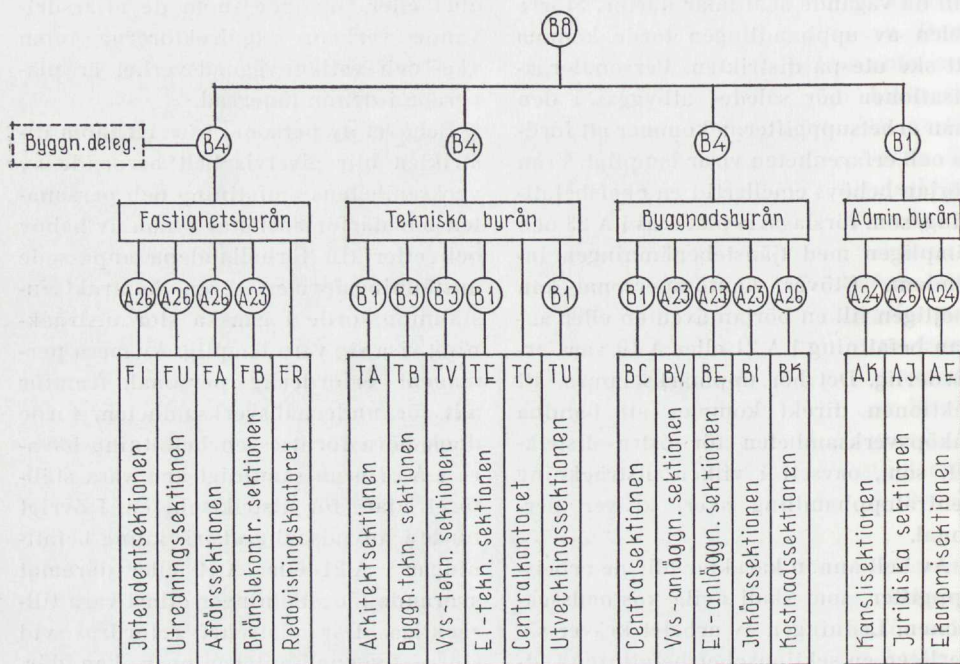


Fig. 10. Principorganisation av byggnadsstyrelsen som affärsdrivande verk
Endast chefsbefattningarna medtagna

Här har jag nu mera skissartat behandlat behovet av befattningar och löneställningar för de viktigare arbetsuppgifterna för den affärsdrivande verksamhet, som föreslagits lagd på en omorganiserad byggnadsstyrelse. Behandlingen av personalorganisationen har därvid i huvudsak inskränkt sig till befattningar från 19:e lönegraden och

uppåt. Även i fråga om dessa har jag i flera fall icke ansett mig kunna komma med definitiva förslag utan ansett, att det bör ankomma på det nya verket självt att taga definitiv ställning. Övergångsvis torde man icke kunna komma fram på annan väg än att bygga upp en ny organisation efter de angivna linjerna på de befattningar och den personal,

som för närvarande finns i byggnadsstyrelsen och som nu handhar uppgifter närmast motsvarande dem, som skulle ankomma på befattningar i den nya organisationen.

Av liknande orsaker, som nu nämnts, har jag heller icke ansett mig böra annat än i fråga om de utpräglade chefsbefattningarna gå in på frågan om anställningsformen. Jag förutsätter således i övrigt, att till en början förefintliga befattningar i huvudsak bibehållas såsom ordinarie, extra ordinarie eller extra i den utsträckning de nu har denna karaktär.

Utifrån dessa utgångspunkter bör således personalorganisationen uppbyggas i huvudsak med de befattningar, som för de det nya verket åvilande arbetsuppgifterna nu förefinns. I stort sett kommer därigenom också personalkostnaderna att bli desamma som nu. Sedan får det ankomma på byggnadsstyrelsen såsom affärsdrivande verk att anpassa personalbehovet efter vad som är erforderligt och efter de möjligheter en ekonomiskt rationell verksamhet ger. Jag förutsätter därvid, att det nya ämbetsverket får samma befogenheter som andra affärsverk att inrätta befattningar och anställa personal.

3. Byggnadsstyrelsen och affärsverket

I det föregående har jag endast behandlat de byggnadsstyrelsens nuvarande arbetsuppgifter, som hänför sig till statliga byggnader. Därutöver har emellertid styrelsen för närvarande uppgifter på andra områden, som delvis är av samma omfattning och betydelse. I huvudsaklig utsträckning ligger emellertid frågan om organisation för handhavande av dessa uppgifter utanför den av direktiven givna ramen för byggnadsbesparingsutredningen. Emellertid kan de icke här helt förbigås. Ställning måste sålunda tagas till, huruvida dessa

uppgifter kan eller lämpligen bör handläggas av ett affärsdrivande verk med den i viss mån företagsmässiga inställning, som måste prägla dess verksamhet. Vissa av de uppgifter, som byggnadsstyrelsen nu har inom byggnadsområdet, är av offentlig-rättslig natur och för andra byggnadshuvudmän förenade med betydande ekonomiska konsekvenser. Varje risk för att vid ställningstagande i sådana ärenden, hänsynen till ett i viss mån begränsat statligt affärsintresse kan influera, måste undanröjas.

Byggnadsstyrelsen har nu författningsenligt att utöva granskningsverksamhet i fråga om en del offentliga byggnader, till vilka utgår statsbidrag eller som skall användas för statlig eller statsstödd verksamhet. I fråga om sådana byggnadsföretag ankommer på byggnadsstyrelsen granskningen av bland annat läroverksbyggnader och vissa slag av sjukvårdsanläggningar. Byggnadsstyrelseutredningen¹³⁴ föreslog i sitt betänkande en väsentlig utvidgning av dessa uppgifter. Efter remiss från andra myndigheter eller i vissa fall av Kungl. Maj:t verkställer byggnadsstyrelsen vidare nu granskning av andra slag av offentliga byggnader. Även i andra fall tages byggnadsstyrelsens sakkunskap i anspråk, då det gäller byggnadsfrågor, genom remisser från Kungl. Maj:t eller från ämbetsverk. Det kan sägas att det i alla dessa fall vid granskningen gäller att tillvarata såväl ett statligt ekonomiskt intresse som ett allmänt samhälleligt. Verksamheten kan naturligtvis ej inordnas inom en affärsdrift, men å andra sidan torde några principiella skäl ej kunna anföras mot, att uppgifterna som sådana handhas av ett affärsverk. Med den organisation som enligt förslaget byggnadsstyrelsen kommer att få, kommer den att inrymma den högsta sakkunskan

pen inom statsförvaltningen på byggnadsområdet. Det torde därför ej vara uteslutet, att jämväl i fortsättningen lägga sådana granskningsuppgifter och, i den mån så kan vara önskvärt, jämväl utvidgade sådana på den nya byggnadsstyrelsen.

Om sålunda byggnadsstyrelsen alltså jämt bör lämna sakkunnigt biträde vid granskning av byggnadsföretag, kan kostnaderna härför icke rimligtvis få belasta affärsverket. Det är därför nödvändigt, att denna verksamhet finansieras genom direkta statsanslag. Ett sådant förfarande är på intet sätt någon nyhet inom statsförvaltningen. Domänverket exempelvis handhar vissa statliga skolor på skogsväsendets område men kostnaderna för denna verksamhet, såväl anläggningar som drift, täcks genom årliga anslag under driftbudgetens nionde huvudtitel. Även andra affärsverk har för verksamhet eller investeringar, som icke betraktas som affärsrättsliga men som anses ur samhällsintressanta synpunkt motiverade, erhållit täckning genom driftanslag. I princip är ju också dessa anslag av samma slag som sådana bidrag, som kan ha lämnats enskilt företag eller institution, där verksamheten icke ansetts vara affärsrättslig men av statsmakterna bedöms ändå böra drivas.

Även i förhållande till andra byggnadshuvudmän än staten har byggnadsstyrelsen att vid anfordran lämna sakkunnigt biträde i form av råd, anvisningar o. dyl. I den mån denna verksamhet ej regleras av lag eller författning, i vilket fall den får anses tillhöra det uppgiftsområde som nyss behandlats, torde byggnadsstyrelsen som affärsdrivande verk böra äga rätt att uppbära arvode efter sedvanliga grunder. Ingenting hindrar — det torde tvärtom ur olika synpunkter vara lämpligt — att denna verksamhet i mån av behov ut-

vidgas och att byggnadsstyrelsen kan biträda kommunala och även andra huvudmän för offentliga byggnader med icke blott sakkunniga råd utan även fullständigare granskning av byggnadsföretag eller till och med projektering av nyanläggningar. En sådan verksamhet låter sig väl inordna i styrelsens affärsverksamhet.

Ett helt annat problem är frågan om byggnadsstyrelsens nuvarande ställning som »den centrala statsmyndigheten på stadsplaneväsendets område» liksom dess uppgift att utöva »den allmänna uppsikten över planläggningen på byggnadsväsendet inom riket». ¹³⁵ Här gäller det just uppgifter av den art, som svårigen låter sig förena med ställning som affärsverk. Därtill kommer att detta uppgiftsområde torde vara lika omfattande och personalkrävande som den verksamhet, som avser statens byggnader. I olika sammanhang, bland annat i utredningen om planväsendets uppgifter och organisation 1950, har förslag om en särskild organisation för dessa uppgifter framförts. Den nämnda utredningen fann sålunda, ¹³⁶ »att den på längre sikt mest rationella lösningen av planväsendets centrala ledning skulle vara att inrätta ett fristående organ, som vore utrustat med erforderlig sakkunskap för att bedöma planförslagen på tillräckligt ingående sätt». Men fortsätter kommittén »av olika skäl, främst ovissheten om planuppgifternas framtida omfattning, samt om en statlig lokaliseringspolitisk verksamhet kommer att upptagas, har emellertid kommittén ansett, att tillsynen över planväsendet och byggnadsväsendet tills vidare lämpligen bör såsom hittills ankomma på byggnadsstyrelsen». Såväl denna utredning som den samtidigt arbetande byggnadsstyrelseutredningen ¹³⁷ föreslog emellertid, att planväsendet skulle läggas på en särskild, i förhållande till sty-

relsens övriga arbete fristående avdelning under ledning av en överdirektör.

Skall byggnadsstyrelsen för den verksamhet, som avser statliga byggnader, omorganiseras till ett affärsdrivande verk, synes mig ytterligare skäl tala för att lägga planväsendet och därmed likartade uppgifter på en särskild myndighet. Att byggnadsstyrelsens nuvarande uppgifter på detta område därvid bör sammanföras med den centrala tillsynen av vattenhygien, som enligt proposition till 1957 års riksdag föreslås tillsvidare förlagd till byggnadsstyrelsen,¹³⁸ synes vara klart, bland annat efter de motiveringar som anförs i propositionen. Vilka ytterligare arbetsuppgifter av planläggnings- och lokaliseringskaraktär, som bör ingå under en sådan organisation, har jag från byggnadsbesparingsutredningens synpunkt icke anledning att gå in på. Jag vill dock framhålla, att frågor som gäller förändringar i den administrativa indelningen av landet kan vara av stor betydelse för det offentliga byggandet på exempelvis sjukvårdens och undervisningens område. Denna och en del andra uppgifter, som åvilar kammarkollegium, synes mig därför böra ingå i det uppgiftskomplex, som skulle åvila ett centralt planorgan. Möjligen skulle därför ett successivt uppbyggande av ett planorgan kunna ske genom en omorganisation av kammarkollegium, i vilket sammanhang också eventuellt vissa av kollegii uppgifter avseende kronans egendom skulle kunna överföras på byggnadsstyrelsen eller i vissa fall på domänstyrelsen. Genom att till en början överflytta de planväsendet berörande arbetsuppgifterna från byggnadsstyrelsen till kammarkollegium och där successivt utbygga en särskild organisationsenhet av den form byggnadsstyrelseutredningen föreslog för planavdelningen skulle ställning ej nu behöva

tagas i fråga om annan verksamhet ändan, som nu tillhör de båda ämbetsverkens områden.

I detta sammanhang uppkommer emellertid frågan om hur de krav på kvalificerad och allsidig sakkunskap på byggnadsområdet skall kunna tillgodoses, som ställs i fråga om de i planlagstiftningen ingående tekniska bestämmelsernas utformning. Hit hör också frågan om de råd och anvisningar till byggnadsstadgan, som för närvarande med rättslig verkan utfärdas av byggnadsstyrelsen. Då det knappast torde bli möjligt och i varje fall ej ekonomiskt försvarligt, att jämväl inom ett planorgan uppbygga en personalorganisation av i stort sett samma slag som här föreslagits för byggnadsstyrelsens tekniska byrå, måste på något sätt en samverkan organiseras mellan planorganet och byggnadsstyrelsen. Såvitt jag kan se, torde detta kunna ske genom att byggnadsstyrelsen biträder planorganet i dessa hänseenden — i fråga om råd och anvisningar, därest denna form skall bibehållas, även på eget initiativ — men att bestämmelserna utfärdas av planorganet. En naturlig följd av ett sådant arrangemang torde vara, att byggnadsstyrelsen också är representerad i planorganets ledning.

Här kan icke komma i fråga att taga någon ställning till vare sig planorganets uppgiftsområde eller dess organisation och arbetsformer. Emellertid är denna frågas lösande av så väsentlig betydelse för det av mig föreslagna affärsverket, att en utredning rörande planväsendet och dess ledning avseende tillskapandet av ett särskilt nytt eller på förefintligt annat ämbetsverk uppbyggt centralorgan för ändamålet snarast bör tillsättas och slutföra sitt arbete inom sådan tid, att en omorganisation av byggnadsstyrelsen snarast kan genomföras.

Om planfrågorna icke längre skall handhas av byggnadsstyrelsen, måste även frågan om den nu under styrelsen sorterande länsarkitektorganisationens ställning upptagas till prövning. Länsarkitekternas huvuduppgift torde numera nästan helt hänföra sig till planväsendet. Deras nuvarande mera begränsade uppgifter avseende det offentliga byggandet kommer jag att i nästa avsnitt behandla i samband med frågan om tillsynen av det statsstödda byggandet m. m.

Slutligen har byggnadsstyrelsen för närvarande att handlägga ärenden som gäller den kulturhistoriska byggnadsvården. Uppgifterna hänför sig i stor utsträckning till kyrkliga byggnader men även till i allmän eller enskild ägo befintliga byggnadsminnesmärken. Denna verksamhet kan i och för sig, under förutsättning att särskilt anslag utgår till täckande av kostnaderna, även i fortsättningen handhas av byggnadsstyrelsen. Redan nu skall denna verksamhet emellertid utövas i samarbete med riksantikvarien. För dessa arbetsuppgifter finns inom byggnadsstyrelsen en särskild kulturhistorisk byrå och jag vill starkt ifrågasätta, om det icke vore lämpligt att i samband med en omorganisation av styrelsen till affärsdrivande verk denna byrå med sin nuvarande organisation under ledning av ett byggnadsråd överfördes till riksantikvarieämbetet. Det synes mig lämpligt, att denna fråga utreds i samråd mellan byggnadsstyrelsen och riksantikvarieämbetet, vilka därför bör ges i uppdrag att framlägga förslag till ny organisation.

9. Sammanfattning

Förvaltningen av statens husbyggnader och för husbyggandet avsedda markområden liksom anskaffningen av lokaler för statliga myndigheter och institu-

tioner bör således läggas på ett ämbetsverk med sådan organisation och sådan personalbesättning, att det blir det centrala organet inom statsförvaltningen på husbyggandets område.

Ämbetsverket bör vara affärsdrivande och dess verksamhet finansieras över den tidigare föreslagna affärsverksfonden för statens husbyggnader. Sådan verksamhet, som på grund av den hos ämbetsverket samlade sakkunskapen på byggnadsteknikens och byggnadsekonomiens områden lämpligen åläggs ämbetsverket och som icke har direkt sammanhang med affärsverksamheten, bör finansieras genom särskilt anslag eller, där verksamheten sker till icke-statliga institutioners tjänst, genom ersättning från dessa.

Till verket bör överföras all i fastighetsfonden redovisad egendom med undantag av sjöfartsstyrelsens delfond, som bör ingå i en av detta verk förvaltd fond enligt det förslag, som pågående utredning i frågan kan leda till.

Förvaltning och byggande avseende nu inom övriga delfonder redovisade fastigheter bör ankomma på det nya ämbetsverket. Dit bör därför även överföras motsvarande uppgifter i fråga om till Kungl. Djurgården hörande fastigheter.

I verkets uppgifter bör utöver förvaltning, byggande och underhåll även ingå köp, försäljning, uthyrande och förhyrande av byggnader, lokaler och tomtmark. Exploatering för bebyggelse av kronan tillhörig mark bör således åvila verket. Djurgårdsnämndens nuvarande verksamhet kan därför upphöra.

Det affärsdrivande verket bör uppbyggas genom omorganisation av byggnadsstyrelsen, som organiseras på fyra byråer enligt i det föregående angivna principer. Den närmare utformningen av organisationen samt uppgörande av stat bör anförtros byggnadsstyrelsen.

Verksamheten, som avser såväl byg-
gande som framför allt underhåll, bör
decentraliseras genom att i största ut-
sträckning såväl beslut som handling
i sådana ärenden delegeras till en re-
gional organisation omfattande fyra di-
strikt. Formerna för denna verksamhet
liksom personalorganisationen härför
görs smidiga och anpassbara till verk-
samhetens art och omfattning och med
syfte att distriktsledningen skall med
beaktande av tekniska och ekonomiska
krav på bästa sätt tjäna som service-
organ för de myndigheter och institu-
tioner, som byggnaderna betjänar.

Då byggnadsstyrelsen med sin nya

karaktär av affärsverk knappast lämpli-
gen kan handha även de allmän-rätts-
ligt betydelsefulla planuppgifterna lik-
som med hänsyn till dessa uppgifters
redan nu stora och med tiden sannolikt
ökade omfattning bör snarast en utred-
ning tillsättas med uppdrag att föreslå
lämplig organisation för ett planorgan.

I fråga om de uppgifter rörande kul-
turminnesvården, som nu åvilar bygg-
nadsstyrelsen, bör åt styrelsen och riks-
antikvarieämbetet lämnas uppdrag att
föreslå sätt och organisation för att
överföra de nu på kulturhistoriska by-
rån ankommande uppgifterna till det
senare ämbetsverket.

26. Det statsstödda byggandet

1. Nuvarande bidragsprinciper

Statens ekonomiska stöd till uppförande eller anskaffande av byggnader med kommunala eller i vissa fall enskilda huvudmän är av två slag. Dels är det fråga om fall, där staten genom av Konung och riksdag stiftad lag inom visst område av allmän verksamhet generellt åtagit sig att svara för en del av kostnaderna. Sådana författningsreglerade anläggningsbidrag utgår regelmässigt till byggnadsarbeten inom vissa sektorer av sjukvården, socialvården och folkundervisningen. Även på en del andra områden förekommer denna typ av statsbidrag. De ändamål för vilka denna form av statsstöd för närvarande tillämpas, är i huvudsak följande:

barnhem¹³⁹
pensionärshem¹⁴⁰
ålderdomshem¹⁴¹
alkoholistvårdanstalter¹⁴²
folkskolebyggnader¹⁴³
provisoriska skolbyggnader¹⁴⁴
byggnader för vissa högre skolor¹⁴⁵
folkhögskolebyggnader¹⁴⁶
yrkesskolebyggnader¹⁴⁷
byggnader för lägre lantbruksundervisning¹⁴⁸
skolhem för högre skolor¹⁴⁹
skolhem för folkskolor¹⁵⁰
lärarebostäder¹⁵¹
psykiatriska avdelningar vid lasarett¹⁵²
vårdhem för lättskötta sinnessjuka¹⁵³
särskolor och vårdanstalter för psykiskt efterblivna¹⁵⁴

barnavdelningar vid lasarett¹⁵⁵
tuberkulossjukvårdsanstalter¹⁵⁶
epidemisjukhus och epidemisjukstugor¹⁵⁷
hem för kroniskt sjuka¹⁵⁸
förlösningsanstalter¹⁵⁹
brandstationer¹⁶⁰
branddammar¹⁶¹
allmänna skyddsrum¹⁶²
trafik- och skolskyddsrum¹⁶³
branddammar för civilt försvar¹⁶⁴

I andra fall utgår statsbidrag till uppförande av anläggning för visst ändamål efter särskilda beslut av riksdagen, varvid storleken av bidraget och villkoren för detsamma samtidigt bestäms. Formen för bidraget kan därvid vara högst varierande. Normalt torde vara, att det bestäms till ett visst belopp. Stundom ställs som villkor, att från annat håll också visst belopp tillskjuts. Ej sällan förekommer, att riksdagens beslut om bidrag till anläggningskostnader grundas på ett mellan kronan och vederbörande byggherre — i regel kommun eller landsting — träffat preliminärt avtal. Hit hör den typ av avtal, som träffats med landsting och städer på sjukvårdens område när det gällt undervisningssjukhusen. Statens bidrag har då stundom fått formen av årsbidrag med visst belopp eller avsett för vårdplatser disponerade för statligt ändamål. Sådana bidragsbelopp torde regelmässigt ha inkluderat även kapitalkostnader för anläggningen. Ibland har staten lämnat direkt bidrag till byggnads-

kostnaden. I detta sammanhang kan förtjänan framhållas att även ett motsatt förfarande tillämpats, där således staten svarar för anläggningens uppförande, medan landsting eller stad bidrar till byggnadskostnaden eller med årliga belopp.

Ej sällan hänför sig statsstödet enbart till driftkostnaderna, men ofta utgör därvid villkoret för sådant driftbidrag, att huvudmannen svarar för anläggningskostnaderna. Ett typiskt exempel på detta arrangemang utgör finansieringen av allmänna läroverk och tekniska läroverk. Här sker regelmässigt, ehuru efter särskilda riksdagsbeslut i varje fall, fördelningen av kostnaderna så, att vederbörande kommun helt svarar för gymnasiets anläggningskostnader medan å andra sidan staten svarar för de löpande kostnaderna för verksamheten, främst då löner.

Ehuru även i fråga om de nu sist antydda formerna för statsstöd åtgärder från statens sida icke är helt uteslutna till att befordra sparsamhet i fråga om anläggningskostnaderna, torde dock sådana åtgärder i huvudsak få inriktas på den förstnämnda gruppen av statsbidrag, de författningsreglerade. Det torde också vara denna typ av statsstöd, som åsyftas, då det i direktiven för byggnadsbesparingsutredningen heter, att utredningsmannen bör »vara oförhindrad att till övervägande upptaga sådana frågor rörande statsbidragssystemets utformning, som kan vara ägnade att öka de för byggnadsföretagen närmast ansvariga huvudmännens intresse för ekonomisering och sparsamhet vid byggnadernas utformning».

Under den tid byggnadsbesparingsutredningens arbete pågått har statsbidragsfrågan varit föremål för två utredningar, dels allmänna statsbidragsutredningen¹⁰⁵ och dels den speciella utredningen av statsbidragen på skolvä-

sendets område.¹⁰⁶ Båda utredningarna har också slutfört sitt arbete och deras förslag i viss utsträckning lagts till grund för beslut av 1957 års riksdag. I fråga om anläggningsbidragens konstruktion gäller dessa beslut framför allt skolväsendet. Över båda utredningarnas betänkanden har jag haft tillfälle att avge yttrande och därvid framfört vissa kritiska synpunkter med utgångspunkt från det besparingsintresse, som byggnadsbesparingsutredningen har att tillgodose. Då det slutliga förslaget och beslutet om statsbidragets utformning inom skolväsendet icke kunnat taga hänsyn till de av mig framförda erinringarna, anser jag mig här närmare böra ingå på en behandling av denna fråga.

Det författningsreglerade anläggningsbidraget bestäms i allmänhet till en viss andel, »bidragsprocent», av ett »bidragsunderlag». Bidragsprocenten varierar för statsbidrag inom olika områden. I en del fall, såsom i fråga om de flesta bidrag på sjukvårdens område och vissa andra bidrag, är bidragsprocenten fixerad, exempelvis till hälften, två tredjedelar eller tre fjärdedelar. Denna typ av bidrag brukar benämnas »fixerade statsbidrag». För en del större bidragsområden, de till omfånget största, är bidragsandelen fastställd till en med hänsyn till vederbörande kommuns skatteunderlag varierande procentuell andel av bidragsunderlaget, »procentuella statsbidrag». Procentsatsen varierar exempelvis med 10—50 % för ålderdomshem och 25—80 % för pensionärshem, 35—80 %, ibland mera, för folkskole- och andra skolbyggnader.

Statsbidragsunderlaget torde få anses i princip avse anläggningskostnaden, i förekommande fall med frånräknande av lokaler och byggnadsdelar för annat ändamål än det statsbidraget avser. Endast i undantagsfall är bidrags-

underlaget utan begränsningar knutet till de faktiska kostnaderna i det enskilda fallet, så exempelvis i fråga om bidrag till nybyggnader vid lantmanna- och lanthushållsskolor och till inrättande av skolhem för lärjungar vid högre undervisningsanstalter. Vanligast är dock att bidragsunderlaget utgörs av de beräknade anläggningskostnaderna i det enskilda fallet, i regel grundade på ett av vederbörande huvudman uppgjort och av tillsynsmyndigheten godkänt byggnadsförslag. Därvid föreskrivs regelmässigt, att hänsyn jämväl skall tagas till skäligheten av de angivna kostnaderna i förhållande till byggnadskostnaderna i allmänhet. Detta system tillämpades tidigare för byggnadsarbeten för folkskoleväsendet och gäller allttjämt, i fråga om pensionärshem, trafik- och skolskyddsrum, brandddammar för civilförsvars- och brandskyddsändamål samt skolhemsbyggnader. I allmänhet föreskrivs därvid att, därest de verkliga kostnaderna visar sig understiga de beräknade, bidragsunderlaget skall justeras i enlighet härmed. Bidrag till olika slag av skyddsrum och brandddammar är emellertid icke föremål för någon justering vid lägre faktiska byggnadskostnader än de beräknade, medan under vissa förhållanden en justering uppåt vid högre faktiska kostnader förutses. I fråga om bidrag till skolhemsbyggnader för folkskolan förutses ingen justering i någondera riktningen.

En helt annan typ är statsbidrag, där bidragsunderlaget i författningarna fastställts till ett visst belopp för varje »funktionsenhet» som byggnaden avses för. I de flesta fall har därvid detta fasta bidragsunderlag karaktären av ett maximibelopp. Denna princip för bidragsunderlaget ligger till grund för bidrag till olika slag av sjukvårdsanstalter, kronikerhem, vårdanstalter för lättskötta

sinnessjuka, barnhem, tjänstebostäder för folkskolans lärare samt uppförande av brandstationer. Det fasta bidragsunderlaget har i allmänhet karaktären av ett maximibelopp och det är uppenbart, att beloppen vid den tidpunkt, då bestämmelsen fastställdes av riksdagen, ansetts motsvara en rimlig högsta anläggningskostnad för byggnaden eller den del därav som statsbidraget skulle avse. Mestadels framgår det också av de utredningar, som legat till grund för det ursprungliga beslutet, att bidragsunderlagets maximibelopp beräknats på de faktiska anläggningskostnaderna vid tillfället. Med den fortgående starka stegringen av kostnaderna för det offentliga byggandet som ägt rum har emellertid statsbidraget kommit att motsvara en med tiden allt mindre del av de faktiska kostnaderna. Det har därmed också i många fall i stor utsträckning förlorat i betydelse som ekonomiskt stöd åt de kommunala huvudmännen.

I fråga om särskolor och vårdanstalter för psykiskt efterblivna samt ålderdomshem är bidraget ej ett maximibelopp utan har en i författningen fixerad storlek per internat- eller vårdplats. Genom dessa typer av statsbidrag med ett i författningen fastställt bidragsunderlag har också självklart möjligheten försvunnit att genom lämplig konstruktion av statsbidraget befordra rationalitet och sparsamhet vid byggandet.

De beslut, som 1957 års riksdag fattat i statsbidragsfrågan, innebär förändringar av konstruktionen av en del anläggningsbidrag. För folkskolans byggnader har sålunda införts en ny princip¹⁶⁷ i enlighet med förslag av allmänna statsbidragsutredningen och utredningen rörande statsbidrag på folkskoleväsendets område. Statsbidragsgrunden skall här vara en fast kostnad per kvadratmeter nettogolvyta av 900 kronor

med prisläget den 1 januari 1956 som utgångspunkt. De sakkunniga hade förordat ett belopp av 1 000 kronor per kvadratmeter. Begreppet nettogolvyta definieras närmare i statsbidragskungörelsen och utgörs i princip av förundervisningsändamål, skolbarnsbespisning o. dyl. enligt skolöverstyrelsens bestämmelser nödvändiga lokaler. Storleken av denna kostnad skall justeras med hänsyn till byggnadskostnadernas variation för olika orter genom anknytning till bostadsstyrelsens ortsindex. Till skillnad mot propositionen förut-sätter förordningen även löpande omräkning av beloppet efter byggnadskostnadsindex. Samma sätt för beräkning av bidragsunderlaget har också lagts till grund för det föreslagna statsbidraget till folkhögskolorna. För vissa i dessa skolor ingående byggnader skall dock de godkända verkliga kostnaderna utgöra bidragsunderlaget.

För yrkesskolor har provisoriskt införts den ordningen att statsbidraget, beräknat på sätt som förut, skall maximeras till 1 000 kronor per kvadratmeter nettogolvyta och i övrigt bestämmas som för folkskolebyggnader. Till provisoriska skolbyggnader har statsbidragsbeloppet bestämts till 325 kronor per kvadratmeter nettogolvyta, vilket belopp ej är indexreglerat. I fråga om centrala verkstadsskolor har emellertid de tidigare gällande bestämmelserna bibehållits med de beräknade verkliga kostnaderna som bidragsunderlag.

Frågan om statsbidrag till elevhem vid olika slag av skolor behandlades av de båda förutnämnda bidragsutredningarna. Allmänna statsbidragsutredningen föreslog, att bidragsunderlaget skulle utgöras av elevplats och kom till ett belopp härför av 15 000 kronor men ansåg att beloppet borde beräknas av skolöverstyrelsen. Den särskilda utredning-

en avseende skolväsendet ansåg däremot, att kostnaden per kvadratmeter golvyta borde läggas till grund. I avvaktan på fortsatt utredning har emellertid ej någon ändring genomförts i nuvarande anordning med individuell prövning i varje fall.

Statsbidraget till ålderdomshem grundas på principen med ett fast belopp per vårdplats. Det nu gällande beloppet 18 000 kronor per vårdplats har emellertid numera, trots en uppräknings 1953 med hänsyn till kostnadsläget 1952, fått karaktären av fast bidrag. Allmänna statsbidragsutredningens förslag, att beloppet skulle höjas till 20 000 kronor har ej genomförts liksom ej heller förslaget att anknyta statsbidraget till byggnadskostnads- och ortsindex.

Även i fråga om pensionärshemmen föreslog den nämnda utredningen en ändring i nuvarande system att grunda bidraget på de faktiska, ehuru till sin skälighet prövade kostnaderna. I stället borde efter åldringsvårdsutredningens förslag¹⁶⁸ bidraget hänföras till en kostnad per lägenhet, som föreslogs satt till 20 000 kronor. Beloppet borde, som då det gällde skolbyggnader, anknytas till ortsindex och byggnadskostnadsindex. Efter samma grunder skulle för pensionärslägenheter i vanliga flerfamiljshus införas ett fast belopp av 12 000 kronor per lägenhet. Någon ändring i gällande bestämmelser, som grundar sig på de verkliga kostnaderna, har emellertid ej skett.

Det tidigare utgående statsbidraget till av kommuner uppförda samlingslokaler har efter särskild utredning¹⁶⁹ numera slopats och ersatts av lån på samma sätt som för andra slag av huvudmän.¹⁷⁰

I fråga om de till olika slag av anläggningar för brandskydd och civilförsvar utgående bidragen har allmänna statsbidragsutredningen framhållit,

att bidraget till mindre brandstationer, som grundar sig på ett underlag av 18 000 kronor, genom fortgående kostnadsökning endast motsvarar en relativt betydelselös del av de nu till 60 000 å 70 000 kronor uppgående kostnaderna. Utredningen föreslår därför, att — därest bidraget skulle bibehållas — underlaget uppräknas och anknyts till orts- och byggnadskostnadsindex. Förslaget har emellertid ännu ej föranlett någon ändring.

För skyddsrumsanläggningar föreslår utredningen, att det nu för skolskyddsrum tillämpade systemet att grunda bidraget på en kostnad per skyddad person utvidgas även till andra slag av normalskyddsrum, dock att för vissa ledningscentraler o. dyl. i stället kostnaden hänförs till golvytan. Kostnaden per person sätts vid större skyddsrum till 100 kronor och för mindre upp till 140 kronor. Även för de fullträffsäkra skyddsrummen anses ett enhetspris per person eller per kubikmeter kunna införas. I dessa hänseenden har dock ingen ändring genomförts.

:2. Besparingsfrämjande statsbidrag

I mina yttranden¹⁷¹ över allmänna statsbidragsutredningen och över den speciella utredningen för skolväsendet har jag sökt uppdraga de linjer, efter vilka enligt mitt förmenande anläggningsbidragen borde konstrueras för att tillgodose kravet på att verka befrämjande av sparsamhet och rationalitet i huvudmännens byggande. Innan jag ingår på denna fråga, har det synts mig lämpligt att göra klar åtskillnad mellan å ena sidan statsbidragsunderlaget och å den andra frågan om, till vilken del därav staten skall lämna bidrag. På den senare frågan finner jag icke anledning att i detta sammanhang ingå, ehuru naturligtvis statens möjlighet att påverka totalkostnaderna för en

anläggning i hög grad blir avhängig av, huruvida staten svarar för en större eller mindre del av kostnaderna. Vid bedömandet av frågan om storleken av statens bidrag i det ena eller andra fallet kommer emellertid så många andra hänsyn att få tagas än de, som inryms i direktiven för byggnadsbesparingsutredningen, att problemet måste behandlas i ett större sammanhang. Här skall jag således inskränka mig till att behandla frågan om bidragsunderlagets konstruktion och jag följer därvid i huvudsak, vad jag anfört i de nyssnämnda remissyttrandena.

Av avgörande betydelse för att statsbidraget skall kunna få en besparingsfrämjande effekt på utformning och utförande av byggnaden är att statsbidragsgrunden knyts till just ett rationellt byggande. Först och främst får naturligtvis systemet då ej vara sådant, att det direkt premierar ett onödigt dyrbart byggande.

Detta är naturligtvis i hög grad fallet, då statsbidragsunderlaget utgörs av de verkliga kostnaderna i det enskilda fallet. Någon drift till rationalitet och sparsamhet kan ju bidraget då ej utgöra, varken i fråga om projekteringen eller byggnadsutförandet, eftersom bidragsbeloppet ökar i samma takt som fördyringen. Den omständigheten att i sådana fall bidragsförfattningarna i regel föreskriver en skälighetsbedömning av kostnaderna ger ej stora möjligheter att påverka dem, i synnerhet om denna bedömning måste ske, sedan byggnaden färdigställts. Ej heller den vanliga formen för att bestämma statsbidraget, där detta grundas på de i förväg beräknade kostnaderna, ger större anledning till sparsamhet, åtminstone i fråga om projekteringen. Större möjligheter föreligger dock i detta fall för den granskande myndigheten att påverka byggnadsutformningen, i den mån myn-

digheten besitter härför erforderliga resurser.

Den kritik allmänna statsbidragsutredningen och den särskilda utredningen på skolväsendets område riktat mot systemet att grunda statsbidragen på de verkliga eller beräknade kostnaderna i det enskilda fallet synes också genom riksdagens beslut¹⁷² i fråga om statsbidragen till skolbyggnader ha godtagits av statsmakterna. Den nya huvudsakligen på utredningens förslag grundade formen har genomförts för folkskolan och vissa högre skolor, medan i övrigt de gamla systemen bibehållits.

Det för statsbidrag till skolbyggnader sålunda införda systemet innebär, till skillnad från hittillsvarande ordning, att statsbidraget, i stället för på de verkliga eller beräknade kostnaderna i det enskilda fallet, i princip grundas på ett genomsnitt av de verkliga kostnaderna för hela det ifrågavarande byggnadsområdet. Detta kunde visserligen teoretiskt sett komma att verka hindrande på det mycket dyrbara byggandet. Å andra sidan torde ett statsbidrag, som grundas på kostnaderna för det aktuella byggandet, knappast stimulera till att bygga nämnvärt billigare än vad som för tillfället i allmänhet är fallet. Effekten synes sålunda endast bli, att de verkliga byggnadskostnaderna får en tendens att närma sig den fastställda medelkostnaden. Det är emellertid denna medelkostnad, som i mitt första betänkande har påvisats undergå en fortgående stark stegring just för det offentliga byggandet. Den omständigheten att statsbidraget för skolbyggnader bestämts till ett lägre värde än vad som motsvarar den aktuella medelkostnaden ändrar i princip inget i förhållandet, så länge som bidragsunderlaget överhuvudtaget är knutet till den aktuella kostnadsstatistiken.

Det till grund för propositionen i ärendet liggande utredningsförslaget

hade visserligen anknutit statsbidragsunderlaget för skolbyggnader till det aktuella kostnadsläget, då det gäller den kostnadsförändring, som tar sig uttryck i byggnadskostnadsindex, men i propositionen slopades grundbeloppets anknytning till byggnadskostnadsindex. Riksdagsbeslutet innebar emellertid att enhetskostnaderna anknöts till både bostadsstyrelsens ortsindex och byggnadsstyrelsens byggnadskostnadsindex. Som jag i det förra betänkandet påvisat, har emellertid de verkliga kostnaderna bland annat för skolbyggnader stigit väsentligt mer än vad byggnadskostnadsindex utvisar. Även med en indexreglering torde man sålunda ha att räkna med, att en omprövning av grundbeloppet vid en fortgående kostnadsstegring framtvingas.

Om också det nu för skolbyggnader genomförda bidragssystemet kan få en viss återhållande effekt är det däremot knappast sannolikt att därigenom uppnås att *n e d b r i n g a* byggnadskostnaderna och därmed öka våra möjligheter att i önskvärd utsträckning tillgodose föreliggande byggnadsbehov, vilket direktiven för byggnadsbesparingsutredningen anger. Vid bedömande av eventuella kostnadsminskningar på området under den närmaste tiden bör också uppmärksammas, att den offentliga debatt, som uppstått i frågan om det dyrbara skolbyggandet under den tid byggnadsbesparingsutredningen, de båda statsbidragsutredningarna och av statens sakrevision verkställd speciell utredning¹⁷³ pågått, sannolikt har medverkat till att tillsynsmyndigheter, huvudmän och projektörer mera uppmärksammat angelägenheten av medvetna åtgärder till besparing. Resultaten av dessa åtgärder kommer kanske att bli betydelsefullare än besparingseffekten av enbart det nu beslutade statsbidragssystemet. Men för att sådana

rationaliseringsåtgärder icke skall bli mer eller mindre en engångsföreteelse är det nödvändigt, att genom lämplig utformning av statsbidragssystemet skapa ett konstant tvång till rationalitet och sparsamhet.

Det syns mig icke råda något tvivel om, att för att uppnå det avsedda målet, att nedbringa byggnadskostnaderna, statsbidragsunderlaget måste knytas icke till något genomsnitt av kostnaderna för utförda byggnader utan till kostnaderna för rationella byggnader. I detta sammanhang vill jag framhålla, att jag i mitt yttrande över utredningen rörande statsbidrag för skolbyggnader påpekade, att den undersökning, som ursprungligen låg till grund för nämnda utrednings förslag till statsbidrag för skolbyggnader, omfattade 35 anläggningar och att kostnaderna där, hänfödda till kvadratmeter nettoyta, varierade mellan 735 och 1 333 kronor. Den byggnad, som representerade den lägsta kostnaden, kommenteras av utredningen med att det var »förmodligen beroende på en enkel och väl utnyttjad byggnad». Jag anmärkte därtill och anser mig här böra upprepa, att det väl är just sådana lösningar, som borde ligga till grund för beräkning av statsbidragen, om man vill befordra strävandena till besparingar.

Det kan emellertid starkt ifrågasättas, om statsbidragsunderlaget överhuvudtaget bör grundas på statistiken för utförda anläggningar, således på den höga aktuella kostnadsnivån. I många fall kan tillfälligheter och lokala förhållanden spela sådan roll, att det icke är säkert, att den rationellaste lösningen har givit den lägsta verkliga kostnaden. Det är vidare ej sannolikt, att samtliga rationaliseringsmöjligheter tillvaratagits av en enskild projektör. Vid en god och billig planlösning kan exempelvis ha använts dyrbara material och konstruktioner, medan vid en mindre rationell

lösning största sparsamhet kan ha iakttagits i fråga om material och dylikt. En lösning, som skulle kunna läggas till grund för statsbidragsberäkningen, borde vara kostnaden för en byggnad rationell såväl i fråga om utformning som utförande och utrustning. Den riktiga vägen torde därför vara att konstruera statsbidragsunderlaget som de vid det aktuella kostnadsläget beräknade kostnaderna för en rationellt utformad och utförd byggnad, som kvantitativt och kvalitativt tillfredsställer tidsenliga rimliga funktionskrav. Statsbidragsunderlaget får sålunda icke bestämmas till ett genomsnitt av utförda byggnaders kostnad utan måste för att verka besparingsfrämjande hänföras till utpräglat rationella byggnadslösningar.

Jag vill i detta sammanhang hänvisa till det principuttalande, som av föredragande departementschefen gjordes i proposition rörande ändrade statsbidragsgrunder för skolbyggnader.¹⁷⁴ Det heter där beträffande det för statsbidraget grundläggande kostnadsbeloppet: »Helt allmänt kan sägas, att detta bör vara så avpassat, att det ger ett bidragsunderlag som motsvarar kostnaderna för en från ekonomisk synpunkt rationell skolanläggning, vilken samtidigt tillgodoser skäliga krav från undervisningssynpunkt.» Detta överensstämmer sålunda helt med vad jag i det föregående anført och bör anses som en principiell definition av ett besparingsfrämjande statsbidragsunderlag. Efter samma grunder bör därför statsbidragsunderlaget konstrueras jämväl för andra statsbidragsområden.

Även om ett dylikt bidragssystem sålunda skulle i det stora hela bidraga till en strävan att nedbringa anläggningskostnaderna, skulle det dock ej utgöra något absolut hinder för att huvudmännena ändock byggde dyrare och att systemet i vissa fall endast begränsade

statens utgifter på området. Huvudsyftet skulle därigenom icke helt nås, att möjliggöra byggandet av flera anläggningar inom tillgänglig ram. Olika vägar att införa något slags tak för kostnader har av liknande orsaker i skilda sammanhang diskuterats. Därvid har ofta anförts, att den utpräglade kommunala självstyrelsen i vårt land skulle omöjliggöra bestämmelse om kostnadstak, som icke får överskridas. Mot bakgrunden av de inskränkningar, som på andra vägar från statsmakternas sida genomförts i fråga om den kommunala anläggningsverksamheten, skulle måhända en begränsning av detta slag ej vara absolut otänkbar. En anordning, som emellertid knappast finge anses ingripa i den kommunala självbestämmanderätten, vore däremot, att statsbidraget överhuvud gjordes beroende icke blott som nu av att byggnaden uppfyller uppställda minimikrav utan även att dessa krav skulle tillgodoses med rimligt uppförande av produktiva resurser, dvs. till rimliga anläggningskostnader. Dessa synpunkter framförde jag i yttrande över utredningen rörande statsbidrag på skolväsendets område. Även statens sakrevision framhöll i sitt yttrande att, därest bidragssystemet även skall fylla en allmän investeringsbegränsande funktion, reglerna på något sätt måste kompletteras med påföljder beträffande statsbidragets storlek i sådana fall, då kostsamma planlösningar eller för hög standard skulle ta för stor del av de gemensamma resurserna i anspråk.

I propositionen rörande anläggningsbidrag till skolbyggnader anser sig emellertid föredragande statsrådet icke nu böra förorda några åtgärder i angiven riktning¹⁷⁵ utan räknar med, att den föreslagna ändringen av bidragsbestämelsen skall föranleda kommunerna att nedbringa anläggningskostnaderna för skollokaler genom en målmedveten in-

riktning av sin skolplanering på byggnadsprogram inom skäliga ekonomiska gränser.

Det kan måhända också ifrågasättas, om man icke genom ett tak för bidragsgivningen riskerar vissa icke önskvärda konsekvenser. Det kunde kanske inträffa att huvudmännens strävan skulle inriktas på att hålla kostnaderna inom den högre ramen i stället för inom ramen för bidragsunderlaget. På så sätt skulle införandet av ett tak för statsbidraget kunna tänkas motverka det avsedda syftet. Skulle en maximering av statsbidraget så konstrueras, att denna effekt eliminerades, vilket i och för sig sannolikt ej vore omöjligt, måste detta innebära en komplicerande av handläggningen av bidragsärendena, vilket ur andra synpunkter bör undvikas. Om således ett införande av ett siffermässigt kostnadstak som förutsättning för bidragsgivning för närvarande ej torde vara lämpligt eller möjligt, bör dock uttryckligen förutsättas för statsbidrag att byggnadskostnaderna är skäliga. Om en sådan bestämmelse i praktiken tolkas så restriktivt, som våra begränsade resurser och de stora behoven nödvändiggör, torde man kunna utgå från, att i verkligheten en maximering kommer att ligga relativt nära statsbidragsunderlaget.

I detta sammanhang bör emellertid framhållas att det kan förekomma fall, då byggnadskostnaderna även för ett rationellt löst projekt kan komma att bli högre än vad som normalt är fallet utav omständigheter som ligger utanför såväl byggherrens som projektörens inflytande. Även om man måste förutsätta, att i begreppet en rationellt löst byggnad även inkluderas valet av en byggnadsplats, som icke medför särskilda förordningar, kan det dock inträffa, att valet är så begränsat, att man är nödsakad att taga kostnaderna för

exempelvis en dyrbarare grundläggning. Även i andra hänseenden kan undantagsvis objektiva förhållanden föreligga, som nödvändiggör en dyrare byggnadslösning eller i övrigt medför högre byggnadskostnader. För sådana fall bör möjlighet föreligga att höja bidragsunderlaget, men också endast för sådana fall, och jämväl denna bedömning torde böra vara mycket restriktiv.

Även ur en annan synpunkt kan emellertid stundom en höjning av statsbidraget vara motiverad. Rationaliseringen av det offentliga byggandet har som en av sina viktigaste förutsättningar ett omfattande utvecklingsarbete på området. Förslag till ny utformning av byggnaderna eller till nya konstruktioner, material och byggnadsmetoder måste förutsättas komma bland annat från huvudmännens och de av dem anlitade projektörernas sida. Det är för utvecklingen nödvändigt, att sådana nya idéer får tillfälle att prövas i praktiken. Stundom kan emellertid förhållandena vara sådana, att nya idéer fordrar experiment för att leda till avsett resultat och ofta kan ett försök att tillämpa en ny idé, även om denna i och för sig kan förutses och även kommer att leda till rationaliseringar, för det första objektet medföra högre kostnader än normalt. Därest ett sådant försök i fråga om en offentlig byggnadsanläggning sak-kunnigt bedöms vara av väsentligt värde för utvecklingen av byggandet i stort till större rationalitet, bör därför möjlighet finnas att justera statsbidraget. Det får nämligen anses motiverat, att staten ekonomiskt stödjer experiment, som kan väntas medföra besparingar inom ett helt samhälleligt verksamhetsområde.

Om sålunda statsbidraget skall motsvara den kostnad, till vilken en rationell byggnad bedöms kunna utföras, ligger det naturligtvis i sakens natur,

att bidraget skall vara oberoende av de faktiska kostnaderna i det enskilda fallet. Någon ökning vid större kostnader skulle således ej ifrågakomma. Emellertid är det, som allmänna statsbidragsutredningen framhåller, viktigt för stärkande av kommunernas sparsamhetsintresse att ej heller någon nedsättning sker av bidragsunderlaget, där kommunen byggde billigare än det av statlig myndighet fastställda underlaget, »under förutsättning att den utförda anläggningen fyllde de för densamma uppställda kraven». Kostnadsbesparingen skulle i så fall helt tillkomma kommunen.

:3. Värdebeständiga bidrag

Det torde få anses ligga i sakens natur att, om ett statsbidragsunderlag för att bli besparingsfrämjande skall motsvara kostnaden för en rationell byggnad, kostnaderna måste hänföra sig till det aktuella kostnadsläget. Vid ändrade kostnader måste därför också bidragsunderlaget ändras. Sker ej detta, kommer vid stegrade kostnader i verkligheten statsbidraget att utgöra en mindre del av huvudmännens kostnader än som ursprungligen avsetts. Frågan om, hur stor del av kostnaderna för anskaffning av lokaler för en viss gren av samhällslig verksamhet, som skall ankomma på staten, måste emellertid, som jag förut framhållit, i princip skiljas från den andra frågan, om beräkning av dessa kostnader för den enskilda anläggningen. Har statsmakterna en gång, uttryckligen eller underförstått, bestämt statens andel, måste det även i fortsättningen få förutsättas, att bidraget utgår med samma andel av de vid varje tidpunkt nödvändiga kostnaderna för att anskaffa lokaler för verksamheten i fråga. Detta torde också vara den enda rimliga och rättvisa principen. Om det från statsmakternas sida anses, att statsbidraget

med tiden kan minskas, bör detta ske genom ändring av procentsatsen och icke genom att statsbidragsunderlaget på grund av fortgående kostnadsstegring minskar i värde.

Liknande synpunkter anförs också av allmänna statsbidragsutredningen, som framhåller, »att bidragsunderlag regelmässigt fastställdes med beaktande av den aktuella kostnaden för de avsedda anläggningarnas utförande och att bidragsprocenten regelmässigt avvägs på grundval av en bedömning av frågan, vilken kostnadsfördelningen bör vara mellan staten och kommunerna». Utredningen ansåg det därför »icke tillfredsställande, att förhållanden, som ligger utanför själva bidragsgivningen, på angivna sätt automatiskt åstadkomma en generell värdenedsättning eller värdeuppgång av bidragsförmånen». Det påpekas också, att det från statsmakterna ofta ställts i utsikt, att bidragsunderlaget skulle omprövas, om förhållandena gjorde det påkallat och att så stundom skett men att »erfarenheten visar dock, att det vid en nedgång i penningvärdet är svårt för kommunerna att få statsbidragen anpassade efter ändrade förhållanden».

Landskommunernas förbund framhåller i sitt yttrande¹⁷⁰ över byggnadsbesparingsutredningens första betänkande att, då bidragsunderlaget kommit att i vissa fall ligga betydligt lägre än som svarar mot »den vid statsbidragsprövningen som normalt ansedda standarden», statsbidragets konstruktion därför »icke kommit att verka återhållande i fråga om byggnadskostnaderna». Detta är ju också, bland annat ur psykologiska synpunkter, naturligt, då ett statsbidragsunderlag, som betraktas som statsmakternas uppfattning om kostnadsläget, visar sig ligga stundom väsentligt under vad sakkunskap och erfarenhet bland huvudmännen bedömer

som verkliga kostnader i det aktuella läget.

För att garantera statsbidragets värdebeständighet måste det sålunda löpande omräknas för att motsvara förändringar såväl i byggnadskostnaderna som i formerna för den verksamhet byggnaden skall tjäna och därmed ändrade funktionskrav. Därvid kan utvecklingen medföra ökade krav, som ej kan avvisas, men också möjliggöra rationellare byggnadsutformning.

Värdebeständigheten tillgodoses emellertid ej genom att, såsom allmänna statsbidragsutredningen generellt föreslår, grunda statsbidraget på kostnaderna för en till förhållandet vid viss tid anpassad byggnad och sedan låta kostnaderna följa byggnadskostnadsindex. Även i framtiden torde man ha att förutse, att kostnaderna för en tidsenlig byggnad kan komma att öka starkare än vad byggnadskostnadsindex utvisar. Till en betydande del beror detta på att utvecklingen av den verksamhet byggnaderna skall tjäna kan komma att nödvändiggöra utökade såväl kvantitativa som kvalitativa krav. Här kan förtjäna att ur landskommunernas förbunds nyssnämnda yttrande anföras vad förbundet, efter att ha bemött kritiken mot kommunerna för dyrbart byggande, säger. »Enligt hittills gällande statsbidragsregler har varje statsbidragsberättigat företag varit föremål för en minutiös detaljgranskning från statliga myndigheters sida. Även om under senare år på t. ex. skolans område icke obetydliga kostnadsminskningar kan ha blivit följden av denna granskning, får man icke bortse ifrån att statsbidragsgranskningen i stort sett varit en standardprövning, där kraven successivt höjts.» Det torde ej råda något tvivel om, att det är denna standardhöjning som är huvudorsaken till den fortgående kostnadsstegringen. Till en ej ovä-

sentlig del har emellertid den starka fördyringen säkerligen berott på en icke nödvändig ökning av byggnadernas »standard» och på en fortgående tendens till dyrbarare utformning. I den mån fördyringen hänför sig till de tidigare nämnda orsakerna, bör den ur de framförda principiella synpunkterna också medföra en motsvarande uppräknings av statsbidragsunderlaget för att ej en förskjutning skall ske i den ursprungligen avsedda fördelningen av kostnaderna mellan stat och kommun. »Statsmedel bör dock givetvis icke utgå för uppehållande av en högre standard än som av statsmakterna kan finnas skälig» för att använda allmänna statsbidragsutredningens formulering.

Ur dessa synpunkter kan sålunda ett fixerat statsbidragsunderlag, som med tiden kan förväntas successivt minska i värde, ej tillgodose kravet på att i det långa loppet verka besparingsfrämjande. För att få denna effekt måste statsbidragsunderlaget göras värdebeständigt.

4. Bidragsenheten

Bortsett från sådana fall, som nu sist behandlats, och likaså bortsett från lokala kostnadsvariationer, kommer naturligtvis olika byggnadsobjekt av ett och samma slag att på grund av varierande storlek, localsammansättning o. dyl. draga olika kostnader. Ett statsbidragsunderlag efter de linjer, som i det föregående förordats, måste därför hänföras till någon enhet, som möjliggör en beräkning av statsbidragsunderlaget i det enskilda fallet. Att underlaget icke direkt kan hänföra sig till byggnadens storlek, exempelvis i form av ett kubikmeterpris, torde väl numera stå klart. Detta skulle ju innebära en premiering av ett spatiöst byggnadssätt och således direkt motverka syftet med bidragskonstruktionen. Därtill kommer, att det

icke är säkert att en låg kubikmeterkostnad också betyder en låg totalkostnad eller en rationell byggnadslösning. Det framgår bland annat av den inom byggnadsbesparingsutredningen genomförda teknisk-ekonomiska undersökningen rörande våningsantal och planform.¹⁷⁷

De 1957 genomförda nya statsbidragsbestämmelserna för skolbyggnader har beträtt en annan väg. Det där tillämpade systemet att hänföra kostnaderna till kvadratmeter nettoyta är tekniskt sett invändningsfritt. Samma metod har också tillämpats vid kostnadsjämförelserna i den nyssnämnda teknisk-ekonomiska undersökningen, där kostnaderna hänförs till vad som med en kanske entydigare benämning kallats »primäryta». Metoden förutsätter dock, att omfattningen och storleken av de lokaler, som är nödvändiga och som följaktligen skall inräknas i nettoytan, generellt bestäms. Bortsett från att vad som i det enskilda fallet kan anses höra till sådana lokaler kan bli föremål för olika bedömanden, medför denna metod för statsbidragsunderlagets bestämmande enligt min mening två betydande nackdelar.

Den ena är, att systemet visserligen tvingar till byggnadslösningar med minimum av sekundärutrymmen men där emot icke befordrar strävandena till ekonomisering med primärutrymmena själva. Sålunda uppmuntras exempelvis i fråga om skolbyggnaderna icke nya idéer till kombinerad användning av en del primärlokaler med låg användningsfrekvens. Då som regel kraven på lokalutrymmen i gällande bestämmelser är angivna med minimisiffror eller inom vissa gränser, stimuleras vidare ej en strävan att söka hålla minimisiffrorna.

Den andra nackdelen med kvadratmeterberäkning hänför sig till, såsom bland annat visats i byggnadsbesparingsutredningens teknisk-ekonomiska

undersökningar, att en utökning av lokalytan kan fås till en väsentligt lägre kostnad per kvadratmeter än genomsnittskostnaden. Detta måste således fresta till att i onödan öka lokalytan. För att motverka dessa olägenheter torde en detaljerad granskning bli nödvändig för varje enskilt projekt. Att detta icke kommer att underlätta eller ens möjliggöra en förenklad eller decentraliserad handläggning av statsbidragsärendena torde ligga i öppen dag. En sådan förenkling torde dock vara önskvärd jämväl ur byggnadsbesparingssynpunkt.

Systemet nödvändiggör också detaljerade generella bestämmelser i fråga om lokaler och lokalytor och erfarenheten har visat, att sådana tekniska bestämmelser har en stark benägenhet att leva kvar långt efter det att de upphört att vara helt motiverade. Såsom statens sakrevisions granskning¹⁷⁸ av en del i skolöverstyrelsens bestämmelser ingående tekniska krav visar, verkar detta i starkt fördyrande riktning. Det bör kanske också tilläggas, att sådana detaljerade generella bestämmelser i mycket hög grad även hindrar nya idéer till byggnadslösningar att komma fram och i verkligheten innebär en mycket stark likriktning av byggandet utan att därmed är förenat de produktionsekonomiska fördelar som en typisering av byggandet i och för sig skulle kunna innebära.

Syftet med åtgärder i fråga om statsbidragssystemet är ju att medverka till att lokalbehovet för en i det enskilda fallet till sin omfattning bestämd verksamhet tillgodoses till så låg kostnad som möjligt. Skall då en normkostnad uppställas härför, bör denna om möjligt direkt hänföras till just verksamhetens omfattning. Denna kan naturligt och enklast räknas i det antal »funktionsenheter», som byggnaden skall be-

tjäna. Jag har i det första betänkandet framhållit, att detta är den enda grund på vilken en rättvisande kostnadsjämförelse kan ske, och det synes mig också vara den enda rationella grunden för ett besparingsfrämjande statsbidragsunderlag.

Detta sätt att hänföra statsbidragsunderlaget till en funktionsenhet är också vad som redan nu sker i fråga om en stor del av det statsstödda byggandet, även om beloppet oftast formellt har karaktären av en maximering. För olika slag av sjukvårds- och socialvårdsanstalter hänförs statsbidragsunderlaget sålunda till kostnad per vårdplats. Det kan i detta sammanhang vara anledning framhålla, att detta även är fallet med särskolor för psykiskt efterblivna, där bidragsenheten är elevplats. Bidraget till tjänstebostäder för folkskolans lärare beräknas per lägenhet och samma enhet föreslår allmänna statsbidragsutredningen för pensionärsbostäder. Samma utrednings förslag i fråga om olika slag av elevbostäder upptar elevplats som enhet för bidragsunderlaget. För vissa skyddsrumsbbyggnader beräknas redan nu bidraget per skyddad person och utredningen föreslog en utvidgning av denna metod till andra slag av skyddsrum. I alla dessa fall hänförs sålunda statsbidraget till en entydigt bestämbar funktionsenhet.

Detta är däremot icke fallet i fråga om den enhet, som nu införts för folkskolebyggnader och på visst sätt för yrkesskolor. Denna enhet, nettogolvytan, är varken direkt hänförlig till funktionsenheten eller entydigt bestämd.

För skolor borde funktionsenheten i stället vara elevplatsen. Detta system tillämpas i fråga om skolbyggnadskostnaderna i England och i sitt yttrande över förslaget till nytt statsbidragssystem på skolväsendets område säger statens sakrevision i detta sammanhang.

»Den invändning, som kan riktas mot nettoytesystemet ur mera principiell synpunkt, om man tills vidare bortser från frågan om dess verkningar i investeringsbegränsande syfte, är att det kan väntas medföra en allmän strävan från kommunal sida att hålla nettoytan så stor som möjligt och att varje rubbning i grunderna för beräkning av nettoytan medför att enhetspriset måste räknas om. Man måste räkna med att en eventuell sänkning av nettoytorna kommer att försvåras, då åtgärden direkt berör statsbidragsgrunderna. Ett system, som gör bidragsunderlaget beroende av antalet elever eller någon annan enhet inom den skolorganisation för vilken byggnadsfrågan skall ordnas, synes ur olika synpunkter vara att föredraga.»

Till den från olika håll framförda invändningen mot systemet med kostnad per elevplats anförde jag i mitt yttrande över samma utredning. »Det har gentemot ett sådant förslag, vilket överensstämmer med vad som tillämpas i England, anförts, att våra skolformer och våra lokala förhållanden vore så varierande, att ett sådant system ej vore möjligt i vårt land. Det torde emellertid ej vara förenat med alltför stora svårigheter att med ledning av de principlinjer, som statsmakterna uppdragit för skolväsendets utbyggnad, utvälja ett begränsat antal av de vanligast förekommande typerna av skolanläggningar och för dessa fixera aktuella grundbelopp per elevplats. Vid de variationer och mellanformer, som i verkligheten förekommer, torde utan större svårighet vederbörande tillsynsmyndighet kunna från fall till fall fastställa enhetskostnaderna till bedömda värden mellan byggnadstyperna.»

Det vill således synas som om man åtminstone för den dominerande delen av statsbidragsområdet skulle kunna

generellt övergå till en statsbidragsgrund, som utgjordes av kostnaden för en funktionsenhet. En annan sak är, att de varierande storlekarna och stundom även ändamålen hos byggnadsanläggningarna kan göra det nödvändigt att på vissa statsbidragsområden fastställa flera enhetskostnader för olika typfall.

Då det gäller olika slag av sjukvårdsanstalter, till vilka anläggningsbidrag utgår, bör sålunda liksom nu funktionsenheten »vårdplats» vara enhet för statsbidragsunderlaget. Så är nu fallet i fråga om epidemisjukhus, förlossningsanstalter, barnsjukvårdsanstalter, kronikervårdsanstalter och mentalsjukvårdsanstalter. De nämnda sjukvårdsanstalterna med undantag av epidemisjukhusen torde i allmänhet utföras såsom delar av större sjukhusanläggningar av landsting eller vissa städer. Då de för ett sjukhus erforderliga centrala byggnaderna och andra anläggningar redan ingår i den stora sjukhusanläggningen, blir därför kostnaderna för de ifrågavarande avdelningarna relativt oberoende av deras storlek. Här torde alltså utan vidare en enda kostnad för var och en av de olika anstaltstyperna kunna utgöra statsbidragsunderlag. Emellertid bör av principiella skäl en viss rimlig andel av kostnaderna för centralanläggningar, exempelvis för uppvärmning o. dyl., belasta kostnader-na för ifrågavarande avdelningar.

Även då det gäller epidemisjukhusen torde ett enda statsbidragsunderlag kunna tillämpas, då variationen i sjukhusanläggningarnas storlek icke är så betydande. Detsamma gäller särskolor och hem för psykiskt efterblivna, där redan nu statsbidragsunderlaget liksom för sjukvårdsanstalterna är konstant.

Också för ålderdomshem bör statsbidragsunderlaget vara kostnaden för en vårdplats, liksom nu är fallet. Ålderdomshemmen kan visserligen variera

väsentligt i storlek. Då emellertid mycket små anläggningar, icke blott ur anläggningssynpunkt utan kanske framför allt ur driftsynpunkt, blir oekonomiska, bör statsbidragsunderlaget för att befordra en rationell verksamhet med större enheter hänföras till åtminstone en sådan storlek, som kan betraktas som ekonomiskt försvarlig och som kan accepteras ur andra synpunkter. Det vill av yttranden och utredningar i olika sammanhang på området synas, som om en anläggning med 25—30 vårdplatser borde betraktas som minimum. Även om statsbidrag kan utgå jämväl för mindre anstalter, bör bidragsunderlaget dock knytas till en anstalt av minst denna storlek. Även de större ålderdomshemmen torde sällan ha mer än ett 50-tal vårdplatser och det föreligger en tydlig strävan att för att undvika »anstaltskaraktär», icke göra anläggningarna för stora. Skillnaderna i kostnad per vårdplats torde därför ej behöva bli så stora, att olika statsbidragsunderlag framräknas för olika stora anläggningar.

För statsbidrag till pensionärsbostäder utgör bostadsenheten, lägenheten, den naturliga statsbidragsgrunden. Här uppkommer emellertid en speciell fråga, sammanhängande med att pensionärsbostäder utförs i två former, den ena som särskilda pensionärshem, den andra som pensionärslägenheter i normala bostadshus. I verkligheten blir kostnaderna för en lägenhet väsentligt större i det förra fallet än i det senare. Allmänna statsbidragsutredningen har ansett denna skillnad vara så betydande att den motiverar att sätta statsbidragsunderlaget i senare fallet till allena 60 % av bidraget till pensionärshem. Såsom jag framhöll i mitt yttrande över allmänna statsbidragsutredningen, bryter detta förslag helt med den av mig förordade principen att funktionsen-

hetskostnaden skall hänföras till en rationell lösning av byggnadsproblemet. Ur besparingssynpunkt är det därför angeläget, att statsbidraget blir sådant, att det befrämjar den rationellare anordningen med pensionärslägenheter i flerfamiljshus och ej genom ett högre bidrag uppmuntrar till de dyrbarare pensionärshemmen. Det vill också synas, som om man från fackmannahåll anser den förra lösningen innebära sociala fördelar. Jag anser således i detta fall, att statsbidragsunderlaget bör hänföra sig till kostnaderna för en pensionärslägenhet i flerfamiljshus. Kostnaderna bör därvid lämpligen följa samma värderingsnormer som av bostadsstyrelsen tillämpas för det statliga stödet åt bostadsbyggandet.

Då det gäller skolbyggnader är emellertid förhållandena mera komplicerade. Som emellertid de undersökningar visar, som ligger till grund för beslutet om att hänföra statsbidraget till kvadratmeter nettoyta, varierar kostnaderna åtminstone efter nämnda beräkningsgrund icke så mycket, som man kunnat vänta. Kvadratmeterkostnaden har således satts lika för väsentligt olika slag av lokaler, även för sådana av så speciell karaktär som skolbarnsbespisningslokaler och gymnastiksalar. Även om undersökningsmaterialet är för begränsat för att en sådan schematisering skall kunna anses fullt rättvis, torde undersökningsresultatet dock tyda på, att även en kostnad hänförd till annan enhet icke skulle behöva i alltför hög grad differentieras.

I fråga om folkskolebyggnader är det kanske icke i första hand någon större typvariation, som skulle nödvändiggöra en differentiering. Efter de principer, som skolöverstyrelsen angivit¹⁷⁹ som grund för planeringen av olika slag av skolbyggnader, kommer i huvudsak två typer i fråga, bygdeskolor och central-

skolor. Av det förra slaget kommer att dominera dels skolor av B-typ med 2 till 4 klassrum, avsedda för låg- och mellanstadiet, dels bygdeskolor av A-typ med 6 eller flera klassrum. De mindre skolorna blir naturligtvis dyrbarare per elev än de större, särskilt om kravet upprätthålls på samma antal och slag av gemensamhetslokaler i de förra som i de senare. Försök, som under de senare åren gjorts med byggnader för de mindre skolbehoven, där kraven i sådana hänseenden och även i en del andra modifierats, har dock visat att kostnaderna här vid rimliga krav icke generellt behöver överstiga kostnaderna för större skolor. I fråga om bygdeskolorna torde man i varje fall kunna inskränka en differentiering av bidragsunderlaget till en B-skola och till en A-skola. Det är med hänsyn till vad nu sagts icke alldeles osannolikt, att man skulle kunna hänföra bidragsunderlaget enbart till A-skola, vilket också skulle innebära ett stödjande av strävandena att förenkla och förbilliga de mindre skolorna. Större skolanläggningar av A-typ för mellan- och lågstadiet torde i regel anordnas i förbindelse med skolor för högstadiet.

För högstadiet kan däremot anläggningens storlek variera mera. Här kommer kostnaderna att influeras av, att olika slag av speciallokaler erfordras, oavsett antalet parallellavdelningar i klasserna. Detsamma är fallet, då högstadiet förenas med ett gymnasium. Emellertid är det här två synpunkter som förtjänar beaktande. För det första står behovet av antal speciallokaler i viss mån i relation till antalet parallellavdelningar. Sålunda kan vid mindre skolor, åtminstone då det är fråga om folkskolans högstadium, exempelvis speciallokaler för den naturvetenskapliga undervisningen och viss annan undervisning kombineras medan i större

skolor en uppdelning på de olika specialämnena sker. Dels — och det är kanske i detta sammanhanget viktigast — bör skolans storlek och speciallokaler stå i sådant förhållande till varandra, att de senare blir fullt utnyttjade. Det är just detta, som ur besparingssynpunkt bör befrämmas. Ur båda dessa synpunkter finns det således motiv för att hänföra bidragsunderlaget till en anläggning av sådan storlek, att alla undervisningslokaler blir fullständigt utnyttjade.

Det vill därför synas som om det vore både möjligt och lämpligt att såväl för folkskolor i allmänhet som för med gymnasium förenat högstadium införa ett statsbidragsunderlag, hänfört till funktionsenheten »elevplats». Man skulle på sin höjd få en kostnad för en B-skola, en kostnad för en bygdeskola i A-form samt en kostnad för en högstadieskola. Den omständigheten att en högstadieskola oftast vore förenad med åtminstone mellanstadium, stundom även med lågstadium eller att ett högstadium ingick i en anläggning jämväl för gymnasium torde knappast avgörande påverka kostnaden per elevplats. De gemensamhetslokaler, som erfordras för mellan- och lågstadium, torde i allmänhet bli erforderliga för dessa stadier, även om de sammanförs med ett högstadium, och samma är fallet med högstadiets speciallokaler. Då högstadiet förenas med ett gymnasium kan naturligtvis vissa speciallokaler tänkas bortfalla för högstadiet men detta torde ha relativt ringa inflytande på kostnaderna.

Vissa gemensamhetslokaler och vissa centrala anordningar för byggnadsanläggningen påverkar emellertid kostnaderna mindre ju större anläggningen överhuvudtaget är. En fortsatt undersökning får visa, huruvida av denna orsak en differentiering av kostnaderna

blir nödvändig för å ena sidan skolanläggning innehållande högstadium med ett elefantal av normal omfattning och för skolor med mycket stort elefantal. Då emellertid enligt skolöverstyrelsens anvisningar¹⁸⁰ en anstalt inrymmande högstadium icke bör överstiga 600 å 700 elever och då å andra sidan en uppdelning av högstadiet i åtminstone tre, helst fyra parallellavdelningar bör kunna ske, vilket ger ett minimiantal elever av 400, blir skillnaden i storlek mellan de typer av skolanläggningar man här bör inrikta sig på ganska betydelslös.

Det torde också vara ur en helt annan synpunkt som problemet anses speciellt komplicerat, då det gäller skolbyggnader. De typer av skolanläggningar, som nu behandlats, kommer nämligen mycket sällan till stånd i full utsträckning. Det vanligaste är, att det redan finns en skolanläggning, vilken måste kompletteras med en byggnad inrymmande vissa av de lokaler, som ytterligare erfordras för den nya skolorformen. Det kan därvid röra sig om såväl ytterligare klassrum som, kanske vanligast, olika slag av speciallokaler. Vidare har det, åtminstone hittills, varit så, att skolanläggningarna på grund av investeringsbegränsningen fått utföras i etapper, ofta vid helt olika tidpunkter.

Även dessa problem torde emellertid kunna lösas. Om statsbidragsunderlaget hänförs till en fullständig skolanläggning av en viss typ och inkluderar kostnaderna för alla härför erforderliga lokaler, men i ett aktuellt fall anläggningen endast inrymmer en del av de för anläggningen erforderliga lokalerna på grund av att dessa redan finns eller avses att senare utföras, kan ju ganska lätt en nedräkning av statsbidragsunderlaget ske i proportion till den erforderliga »nettoyta». Det har ju i samband med utredningen i fråga om stats-

bidrag till skolbyggnader visats, att kostnaden per kvadratmeter nettoyta i sådana sammanhang kan antagas konstant för olika slag av lokaler.

En övergång till funktionsenheten elevplats som statsbidragsgrund skulle således icke betyda någon större komplikation. Man skulle för enhetsskolans byggnader ha att röra sig med endast två å tre kostnader, varav en å två för anläggningar, vari icke högstadium ingår, och en för anläggningar med högstadium. Där en skolbyggnad endast omfattade en del av det normala lokalbehovet, skulle bidragsunderlaget reduceras med hänsyn till den minskade nettoytan.

Då det gäller yrkesskolor har förhållandena ansetts vara sådana, att icke ens nettoytan kunnat användas som statsbidragsgrund. Däremot har i riksdagsbeslutet en kostnad per kvadratmeter nettoyta intagits såsom maximering av statsbidragsunderlaget. Även i detta fall torde emellertid i princip skolsystemets utbyggande inriktas på vissa typer av yrkesskolor. Det är klart, att behovet av undervisningslokaler i yrkesskolan varierar vid skolor för exempelvis industri och hantverk, handel eller husligt arbete. Däremot torde variationen i anläggningens storlek mätt i elefantal vara mindre än i fråga om folkskolans byggnader.

Inom var och en av de tre nämnda huvudtyperna av yrkesskolor torde vidare kostnadsvariationerna vara små. De olika slag av industri och hantverk, som yrkesskolorna avser, torde icke mera avgörande påverka kostnaderna. I regel lär väl denna typ av skolor huvudsakligen åsyfta en allmän verkstadsutbildning. Kostnadsskillnaderna mellan olika typer av yrkesskolor torde mindre hänföra sig till väsentligt olika lokalbehov än till speciallokalernas utrustning. Därest denna, som redan nu i viss

utsträckning är fallet, i bidragshänseende skiljes från bidraget till byggnaden, skulle sannolikt för själva byggnaden en enhetlig funktionskostnad icke vara otänkbar. Därigenom skulle man få en enhetskostnad, som vore tillämpbar även på kombinationer av olika yrkesskoletyper i en anläggning.

Skulle detta emellertid ej visa sig möjligt, bör det dock icke vara alltför komplicerat att införa olika enhetskostnader för exempelvis tre typer, en för skolor för industri och hantverk, en för skolor för handel och en för skolor för husligt arbete. Det är ej heller osannolikt, att funktionsenhetskostnaden för de båda sista slagen mycket nära kommer att ansluta sig till motsvarande kostnad för andra skolor med högsta-dium.

Ett speciellt problem är lantbrukets yrkesskolor. Statsbidragsberättigade sådana är av två slag, dels lantmanna- och dels lantushållsskolor. Ofta ingår emellertid båda slagen i samma anläggning. De byggnader, för vilka statsbidrag utgår, består av olika slag av undervisningslokaler samt elev- och lärarbostäder. Till byggnader för jordbrukets behov utgår däremot ej bidrag.

I skolorna förekommer såväl normal sammanhängande skolundervisning som kurser av olika varaktighet. Det är därför i viss mån vanskligt att söka knyta kostnaderna till elevplats. Emellertid gäller ju detsamma i viss utsträckning även övriga yrkesskolor. Det synes därför både möjligt och lämpligt att hänföra kostnaderna, även då det gäller dessa skolor, till elevplats i den sammanhängande undervisningen.

Dessa skolanläggningar får ofta en utformning, som innebär en tämligen stor uppdelning på mindre byggnadsenheter, vilket medför ökade anläggningskostnader. Att ett sådant dyrbarare byggnadssätt skulle vara nödvändigt för

just detta slag av undervisningsanstalter torde knappast med fog kunna göras gällande. Ej heller torde andra motiv kunna framföras för att kostnaderna per elevplats skall vara högre här än vid andra yrkesutbildningsanstalter och jag vill därför ifrågasätta, om icke samma kostnad per elevplats borde läggas till grund för dessa skolors undervisningsbyggnader som för närmast jämförbara andra yrkesskolor. Därigenom skulle säkerligen befordras ett rationellare byggande än vad som nu regelmässigt tillämpas vid lantbrukets skolor. För övriga i dessa skolanläggningar ingående statsbidragsberättigade byggnader, elevhem och lärarbostäder, bör bidragsgrunden vara densamma som för byggnader för motsvarande ändamål vid andra slag av skolor.

I detta sammanhang torde också böra behandlas s. k. provisoriska skolbyggnader, vartill statsbidrag utgår efter delvis andra grunder än till »permanent» skolbyggnader. Statsbidragsgrunden är visserligen sedan 1957 densamma, dvs. nettoytan, men beträffande provisoriska skolbyggnader utgår statsbidraget med ett till 325 kronor per kvadratmeter fixerat belopp, medan för normala skolbyggnader statsbidraget utgör en varierande procentuell andel av den till 900 kronor per kvadratmeter nettoyta bestämda bidragsgrunden. Det är att märka att enligt de nya bestämmelserna provisoriska skolbyggnader skall kunna inrymma jämväl andra slag av lokaler än klassrum, dvs. i princip samma slags lokaler som i de normala skolbyggnaderna.

Som jag i mitt tidigare omnämnda yttrande över utredningen rörande statsbidrag för skolbyggnader framhållit är det byggnadssätt, som i praktiken används för provisoriska skolbyggnader, i huvudsak detsamma, som används för permanenta bostadsbyggnader av villa-

eller radhustyp. De undersökningar, som byggnadsbesparingsutredningen i olika sammanhang bedrivit, ger vid handen, att kostnadsskillnaderna mellan olika byggnadssätt, innefattande även sådana som används för provisoriska skolbyggnader, är obetydliga. Förklaringen till att man trots detta kunnat komma till i princip olika kostnadssiffror som grund för statsbidragen ligger emellertid däri, att de krav, som ställs på undervisnings- och bilokaler, då det gäller provisoriska skolbyggnader, både kvantitativt och kvalitativt varit lägre än för permanenta byggander. Det gäller då för anläggningskostnaden så betydelsefulla frågor som lokaldimensioner, lokalförläggning, krav på dagsljusbelysning, behovet av bilokaler, materialstandard osv. Såsom de provisoriska skolbyggnaderna numera normalt utförs, är det således tekniskt sett av permanent karaktär. Fall har också förekommit, där ett och samma skoldistrikt begärt statsbidrag för två skolbyggnader, den ena såsom permanent och den andra såsom provisorisk, men i båda fallen med samma byggnadssätt.

Jag vill därför starkt ifrågasätta, om överhuvudtaget denna formella åtskillnad mellan permanenta och provisoriska lokaler bör upprätthållas. En del krav, som ställs på permanenta skolbyggnader och som gör dem dyrare än de provisoriska byggnaderna, kan knappast vara ur pedagogisk eller skolhygienisk synpunkt nödvändiga, då man ansett sig kunna avstå från dem för byggnader, som under mycket lång tid skall användas för samma undervisningsändamål. Detta gör att det syns vara möjligt att, utan men för undervisningen, modifiera kraven på de normala skolbyggnaderna och därigenom nedbringa dessas kostnad. Härigenom skulle man kunna komma fram till en utformning och ett byggnadssätt, som i

kostnad låg mellan de provisoriska skolbyggnaderna och de nu normala.

Som jag tidigare har sagt, torde ett statsbidragssystem som det av mig för normala skolbyggnader förordade komma att bidra till att nedpressa kostnaderna för dessa. Att därvid också kraven på lokalutformning och byggnadsstandard kommer att få modifieras, i den mån de icke är oundgängligen nödvändiga, anser jag naturligt. Å andra sidan är jag övertygad om att, därest provisoriska skolbyggnader i fortsättningen kommer att inrymma de olika slag av speciallokaler, biutrymmen och liknande, som tillhör en normal skola, kostnaderna för dessa byggnader kommer att närma sig kostnaderna för de normala skolbyggnaderna. Därmed kommer eventuellt statsbidraget att utgöra en mindre del av anläggningskostnaderna för dessa, varigenom stimulansen till enklare och billigare byggnader uteblir. Jag anser därför, att man vid införandet av det av mig föreslagna sättet att beräkna statsbidragsunderlaget för skolbyggnader bör slopa det särskilda bidraget till s. k. provisoriska skolbyggnader och ställa samma krav på alla skolbyggnader för ett och samma ändamål.

Samma sätt för bestämning av statsbidragsunderlaget som för normala skolor torde helt kunna tillämpas vid särskolor av såväl internat- som externatyp. Elevplats är redan nu bidragsenhet och för själva skolbyggnaderna bör jämväl här en riktig kostnad för sådan plats kunna framräknas.

Även då det gäller elevhemmen vid högre och lägre skolor och de närmast jämförbara elevbostäderna vid lantbrukets yrkesskolor liksom vid en del andra internatskolor, bör statsbidraget kunna hänföras till elevplats. De variationer i anläggningens storlek och i omfattningen av gemensamhetslokaler, som

förekommer, torde knappast motivera olika enhetskostnader. Kostnaderna bör hänföras till en anläggning av genomsnittlig storlek och försedd med gemensamhetsutrymmen av erforderlig omfattning.

Statsbidragsberättigade tjänstebostäder är i huvudsak lärarbostäder samt vid skolor av internattyp vissa andra bostäder. Det kan här endast röra sig om bostäder av två eller tre olika storlekar med i allmänhet 2—4 rum. Statsbidraget torde kunna grunda sig på av bostadsstyrelsen vid dess långivning för ifrågavarande bostadstyper tillämpade värderingsnormer. Det är emellertid angeläget, att såvitt möjligt undvika den dyrbara formen med friliggande enfamiljshus, varför, på samma sätt som jag föreslagit i fråga om pensionärsbostäder, enhetskostnaden bör hänföra sig till bostad i flerfamiljshus.

De tidigare sedan långt tillbaka utgående statsbidragen till provinsialläkarebostäder synes ej behöva här upptagas till behandling, då 1956 års riksdag fattat beslut om avveckling av bidragen.

Även det för allmänna samlingslokaler tidigare till kommunerna utgående statsbidraget har efter beslut av 1957 års riksdag slopats och ersatts med statslån, i likhet med vad fallet är då det gäller andra huvudmän än kommuner.

Av statsbidrag till offentliga byggnader torde här efter endast återstå att behandla en del olika bidrag på brandskyddets och civilförsvarets område. Det nuvarande statsbidraget för brandstationer tillkom vid en tidpunkt, då kostnaden för en mindre brandstation beräknades uppgå till 12 000—15 000 kronor. Nu uppgår enligt allmänna statsbidragsutredningen kostnaderna till det fyra- å femdubbla. Förslag om uppräkning, som vid flera tillfällen fram-

förts, har emellertid icke bifallits. I anledning därav har riksbrandinspektören till utredningen uttalat, att det syntes omotiverat att framdeles fortsätta med denna bidragsgivning. Utredningen har också för sin del ansett att, om bidragsunderlaget icke betydligt höjs, statsbidraget torde böra upphöra. Därest statsbidraget skall bibehållas, bör enligt min uppfattning bidragsunderlaget beräknas efter de i det föregående framförda principerna. Då det här gäller mindre brandstationer av i stort sett likartad storlek och utformning, torde bidragsunderlaget kunna hänföras till en och samma enhet, brandstationsanläggningen som sådan.

Om skyddsrumsanläggningarna säger allmänna statsbidragsutredningen, att man i fråga om fullträffsäkra skyddsrum inom civilförsvarsstyrelsen har den uppfattningen, att det bör vara möjligt att för bidragsunderlagets beräkning komma fram till en enklare form än för närvarande, t. ex. ett enhetspris per volymsenhet eller skyddsrumspåls. För normalskyddsrum utgår man redan nu från kostnaden per skyddad person, då det gäller skolskyddsrummen. Beträffande övriga normalskyddsrum anser utredningen enhetspriset kunna tillämpas lika väl som i fråga om skolskyddsrummen. Även för trafikskyddsrum föreslås samma enhet men för vissa speciella slag av skyddsrum i stället kostnaden per kvadratmeter golvyta. För de flesta typer av skyddsrum tillämpas sålunda eller avses att sedermera tillämpas ett statsbidragsunderlag, som utgörs av en funktionsenhetskostnad, kostnad per skyddad person. Det synes mig icke möta några större hinder att genomföra denna beräkningsnorm generellt.

Då det gäller branddammar, anser allmänna statsbidragsutredningen, att de växlande förhållandena gör det svårt att tillämpa annan bidragsgrund än den

nuvarande, dvs. de faktiska kostnaderna och föreslår därför att denna norm bibehålls. På grund av anläggningarnas speciella karaktär anser jag icke heller ur byggnadsbesparingsutredningens synpunkt det finns någon anledning att föreslå ändring.

5. Statsbidragsunderlaget

För att tillgodose kravet på att verka besparingsfrämjande måste således, enligt vad som anförts i det föregående, statsbidragsunderlaget för statliga anläggningsbidrag till offentliga byggnader grunda sig på kostnaderna för en för ändamålet lämpad byggnad, där alla vid tidpunkten förefintliga möjligheter tillvaratagits till förbilligande i fråga om såväl utformning som utförande. Man kan naturligtvis därvid ur det aktuella byggandet utvälja de mest rationella byggnadslösningarna och lägga kostnaderna för dessa till grund. Men sannolikt kommer man oftast till den mest rationella lösningen genom att tillvarata nya uppslag i fråga om byggnadsutformning, konstruktioner, material osv. från ett flertal objekt. Det blir därför, åtminstone till en början, nödvändigt att som underlag för kostnaderna genomföra en projektering av en »normbyggnad» för typfallen inom verksamhetsområdet.

Viktigast är dock att, även om man går den förra av de antydda vägarna och väljer ett rationellt löst verkligt byggnadsobjekt, statsbidraget icke grundas på de faktiska kostnaderna utan på en kostnadsberäkning. Kostnaderna i det enskilda fallet kan vara beroende av en hel del lokala och andra faktorer, som kan göra att de har blivit osedvanligt låga eller osedvanligt höga och således icke lämpade att utgöra en generell grund för statsbidragen. Å andra sidan är det naturligtvis lika nödvändigt, att en beräkning av kostnaderna, oavsett

om det gäller ett verkligt byggnadsobjekt eller en normbyggnad vilar på mycket säker grund. Även ur denna synpunkt är den i det föregående skisserade organisationen till ett centralt kostnadsstatistiskt organ nödvändig. Skapas ett sådant, skapas också möjligheterna att genomföra säkra och invändningsfria kostnadsberäkningar för nu ifrågavarande ändamål. Det bör kanske också här nämnas, att med den i detta sammanhang antydda metodiken för kostnadsstatistik och kostnadsberäkningar arbetet icke behöver bli speciellt komplicerat i det enskilda fallet och dessutom, om det uppläggs för bearbetning i matematikmaskin, ej heller särskilt personalkrävande.

Det är emellertid klart, att detta för statsbidragen grundläggande arbete på grund av sin stora betydelse ur såväl ekonomisk synpunkt som för vidareutvecklingen av byggandet måste handhas av ett organ, som besitter kvalificerad och mångsidig sakkunskap såväl i byggnadstekniskt som i ekonomiskt hänseende, och vidare att det naturligtvis måste utföras i intimt samarbete med den eller de fackmyndigheter, som svarar för ifrågavarande samhällseliga verksamhetsgren. Att denna sakkunskap i stor utsträckning måste tillhandahållas av det centrala byggnadsorganet torde därför vara naturligt. Och likaså att en sådan verksamhet inom ett affärsdrivande verk måste finansieras genom direkta anslag.

Ett fastläggande på detta sätt av de aktuella statsbidragsunderlagen måste vidare hänföra sig till byggnader på vart och ett av de olika verksamhetsområden det gäller. Normbyggnader måste således utväljas eller projekteras och kostnadsberäkningar genomföras på skolväsendets, socialvårdens, sjukvårdens m. fl. områden. Och inom varje sådant område måste detta ske för varje

slag av byggnadsanläggning. Men här till kommer, att även för ett och samma slag av byggnader varierar, såsom förut sagts, i de enskilda fallen såväl anläggningens storlek som de ingående slagen av olika lokaler. Det har förut sagts, att en expertundersökning inom allmänna statsbidragsutredningen visat, att byggnadsanläggningens storlek inom de gränser denna varierar vid ett och samma slag av byggnader icke har stor betydelse för kostnaderna per kvadratmeter nettoyta. I viss utsträckning torde det också gälla om kostnaderna hänförs till någon annan enhet.

Skulle på något område variationen i anläggningsstorlek vara mycket stor, torde emellertid hänsyn därtill kunna tagas genom att man undersöker ett par normala gränstorlekar för byggnadsanläggningar, en större och en mindre. Därest skillnaderna därvid skulle visa sig väsentliga, kan statsbidragsunderlaget göras på ett enkelt sätt beroende av anläggningens storlek.

Av större betydelse är då att, i synnerhet på vissa områden, lokalsammansättning och lokaländamål kan variera. Detta problem skulle kunna lösas på så sätt, att kostnadsunderlaget för statsbidrag inom varje berört område framräknades och bestämdes för ett begränsat antal typer och storlekar av byggnadsanläggningar.

De sålunda beräknade kostnaderna och även de till grund för beräkningen lagda byggnadslösningarna är emellertid giltiga endast under de förhållanden, som råder vid den tidpunkt, då de utförs. Skall kravet på statsbidragens värdebeständighet innehållas, måste således en omräkning ske, då kostnadsläget förändras, men även där kraven på byggnaderna ändras eller i den mån nya och rationellare byggnadslösningar framkommer. Förändringar i byggnadskostnadsläget gör en omräkning nöd-

vändig åtminstone varje år men med de indexserier härför som redan finns och än mera med de resultat som kan förväntas av den tidigare föreslagna organisationen av det statistiska arbetet torde hänsynstagande till ett förändrat kostnadsläge kunna tillgodoses genom en enkel omräkning efter kostnadsindex. Förändringar i kostnaderna av de övriga angivna orsakerna däremot fordrar utväljande eller uppgörande av nya normbyggnader och en ny kostnadsberäkning. Det ligger emellertid i sakens natur, att sådana förändringar knappast är av löpande natur och även, där så kan vara fallet, torde detta knappast kunna inregistreras annat än med längre tidsintervall.

Varje år måste emellertid utvecklingen följas och då förändringarna bedöms ha blivit så stora, att de i väsentlig mån påverkar anläggningskostnaderna, blir en total omarbetning av underlaget för kostnadsberäkningarna nödvändig. Sannolikt torde detta emellertid ej behöva bli fallet oftare än vart femte eller kanske tionde år. Därtill kommer, att detta sannolikt icke samtidigt behöver avse annat än ett visst verksamhetsområde eller vissa slag av byggnader. Att det emellertid alltid måste ske, då en sådan reform införs inom verksamheten, som påverkar lokalbehov eller byggnadsutformning, är självklart. Att därvid en språngvis förändring i statsbidragsunderlaget kan äga rum, är ju då icke något annat än vad som samtidigt inträffar i fråga om kostnaderna för verksamheten som sådan. Det är väl också riktigt, att vid ställningstagande till en reform inom en samhällelig verksamhet man samtidigt får taga hänsyn till kostnaderna både för verksamheten och för lokalanskaffningen för denna. Statsbidragsunderlagets anpassning till förändringar i anläggningskostnaderna — alltså bibehållandet av statsbidragens vär-

de — är således en uppgift av löpande natur, som måste läggas på därför lämpad centralmyndighet och genomföras i samarbete med tillsynsmyndigheten på området samt med anlitande av den sakkunskap och de resurser i övrigt, som står till förfogande inom centralmyndigheten på byggnadsområdet.

En fråga, som vid behandlingen av statsbidragsgrunden icke kan förbigås, är avgränsningen av den del av en anläggning, som skall läggas till grund för kostnaderna. Det normala torde vara, att kostnaderna avser enbart byggnaden med därtill normalt hörande fast inredning. Sålunda medräknas i regel ej kostnaderna för lös inredning och utrustning, möbler o. dyl. Detta system anser jag i princip bör bibehållas. I de fall, där nu undantagsvis inredning och utrustning ingår i statsbidraget till byggnaden, bör detta utgå och vid behov på samma sätt som för skolbyggnader ersättas med ett särskilt bidrag. En sådan anordning bidrar till att förenkla en del bidragsproblem, då det stundom är utrustningen som gör kostnadsskillnaderna, såsom i fråga om yrkesskolebyggnader. Den efter sedvanligt betraktelsesätt till byggnaden räknade fasta inredningen bör däremot alltså ingå i bidragsunderlaget till byggnaden.

Vidare ingår i allmänhet i bidragsunderlaget ej heller kostnaderna för tomt eller för dennas iordningställande och inhägnad, för yttre ledningar, vägar o. dyl. Undantag härifrån förekommer dock. Då det gäller yrkesskolor för lantbruksundervisning inräknas enligt statsbidragsförfattningen¹⁸¹ kostnaderna för iordningställande av byggnadstomt jämte inhägnad samt för anordnande av brunn eller vattenledning. Det syns mig knappast finnas någon rimlig anledning att, då statsbidrag till andra skolformer och jämväl till andra slag av yrkesskolor hänförs enbart till byggnaden, mot-

svarande begränsning ej skulle gälla i fråga om yrkesskolor på lantbrukets område.

Statsbidragsunderlaget bör således enligt min mening generellt bestämmas till att avse kostnaden för en byggnad med fast inredning och ej inkludera vare sig anskaffning eller iordningställande av tomt, utvändiga ledningar eller vägar, ej heller anskaffning av lösa inventarier. Det torde få ankomma på vederbörande tillsynsmyndighet eller myndigheter i samråd att närmare utfärda reglerande bestämmelser.

Vid behandlingen av statsbidragsfrågan i det föregående har huvudsakligen hänsyn tagits till nybyggnader. Tillämpningen har emellertid även diskuterats på tillbyggnader, som är av i huvudsak nybyggnadskaraktär, därvid en omräkning av statsbidragsunderlaget efter primärytan ansetts kunna ske. Däremot kan dessa statsbidragsgrunder av naturliga skäl ej tillämpas, då det är fråga om en ombyggnad. Här torde således hittillsvarande normer alltså få gälla och statsbidragsunderlaget utgöras av de faktiska kostnaderna i det verkliga fallet, varvid dock alltid bör förutsättas en skälighetsprövning. I varje fall torde böra generellt föreskrivas att statsbidragsunderlaget för ombyggnader ej får uppgå till belopp, som närmar sig underlaget för en motsvarande nybyggnad. Det torde till och med kunna ifrågasättas, om ej en begränsning till viss del av bidraget för nybyggnad borde fixeras. Å ena sidan kan det icke vara försvarligt, att på en ombyggnad nedlägga kostnader och arbetskraft av liknande storlek som på en nybyggnad, som sannolikt ger en bättre funktion. Å andra sidan däremot är det med hänsyn till angelägenheten av att hushålla med resurserna viktigt, att möjligheterna att till rimliga kostnader få ett lokalbehov tillfredsställt genom ombyggnad

i stället för genom nybyggnad väl tillvaratages. En rimlig maximering av statsbidragsunderlaget för en ombyggnad borde vara hälften eller möjligen två tredjedelar av bidraget till en nybyggnad, som tillgodosåg samma lokalbehov.

För att motsvara de krav, som i det föregående ställts, bör statsbidragsunderlaget vidare icke blott anpassa sig till tidsmässiga förändringar i kostnaderna för byggnader av förhandenvärande slag utan bidraget bör såvitt möjligt även variera med kostnadsläget för olika orter inom landet. Vid en omräkning i detta hänseende blir det emellertid icke fråga om andra kostnadsskillnader än de, som hänför sig till de egentliga byggnadskostnaderna, och därför kan omräkningen ske med hänsyn till ett ortsindex för byggnadskostnaderna.

Visserligen kan det ifrågasättas, om nu förefintliga indices av detta slag, bostadsstyrelsens ortsindex, ger riktiga kostnadsrelationer, då det gäller byggnader för offentligt ändamål. Dels är fördelningen av de i byggnaden ingående arbetena och materialen i ej oväsentlig utsträckning en annan än, då det gäller bostadsbyggnader, till vilka nuvarande ortsindices hänför sig. Dels torde byggnadsobjektens omfattning och i många fall även deras speciella karaktär göra, att kretsen av ifrågakommande entreprenörer blir mera begränsad samt att arbetare, framförallt specialarbetare, måste anlitas från platser utanför orten. Även torde den fortgående övergången till i större utsträckning fabriksfärdiga byggnadsdetaljer och även användningen av nyare byggnads- och utrustningsmaterial komma att bidra till att utjämna kostnadsskillnaderna mellan olika orter.

Därest den i det föregående föreslagna organisationen för handhavande av

de kostnadsstatistiska uppgifterna kommer till stånd, torde man emellertid kunna räkna med, att för ändamålet lämpligare indexserier kommer att stå till buds. I avsaknad för närvarande av sådana torde man, även om det icke innebär full rättvisa, få räkna med, att statsbidragsunderlaget för olika orter anknyts till bostadsstyrelsens nuvarande ortsindex.

5.6. Bidragssystemets genomförande

Såsom jag i det föregående understrukt, bör frågan om procentsatsen, dvs. med vilken del staten skall bidra till en anläggnings uppförande, skiljas från frågan om bidragsunderlaget, dvs. anläggningens kostnad. Jag har således i och för sig ingen anledning att i detta sammanhang närmare gå in på problem som gäller procentsatsen. Det kan emellertid vara anledning, att än en gång framhålla att jämväl storleken av statens andel i kostnaderna för byggandet är av betydelse vid strävan att påverka de kommunala huvudmännen till sparsamhet. Även om statsbidraget konstrueras så, att det i och för sig får en sådan effekt, går denna naturligtvis förlorad, därest procentsatsen blir mycket liten och statsbidraget därför av ringa betydelse för huvudmännen.

Vad som emellertid är viktigare i detta sammanhang är, att med den föreslagna omläggningen av beräkningen av statsbidragsunderlaget kommer detta på vissa områden att bli högre än nu gällande. Detta är då främst fallet, där ett bestämt belopp eller maximibelopp för viss funktionsenhet satts så långt tillbaka, att den fortgående kostnadsstegringen minskat underlagets värde väsentligt. En hel del statsbidrag, bland annat på sjukvårdsområdet samt för ålderdomshem och brandstationer, har undergått en

dylik värdeminskning. Det kan därför i många fall bli nödvändigt att i samband med införandet av det nya systemet för beräkning av statsbidragsunderlaget jämväl taga upp till omprövning frågan om bidragsprocenten. Allt efter den betydelse ett statsstöd på ena eller andra området för närvarande bedöms ha kan därvid ifrågakomma att bibehålla procentsatsen och taga de därmed förenade högre statsutgifterna eller att reglera procentsatsen nedåt så att statsbidragets storlek i stort sett bibehålls. På det stora område som skolbyggandet bildar, torde däremot det nya systemet i varje fall ej medföra högre statsbidrag utan sannolikt lägre än det 1957 genomförda statsbidragsunderlaget.

I samband med att frågan om den nya statsbidragsgrunden underställs riksdagen måste därför sannolikt riksdagen även sättas i tillfälle att taga ställning till förslag till reglering av nu gällande procentsatser. Det torde emellertid knappast ligga inom ramen för den föreliggande utredningen att i dessa senare hänseenden framlägga förslag. I de fall då ett bibehållande av statsbidragets absoluta storlek bedöms riktigt blir det endast frågan om en enkel omräkning av procentsatserna i förhållande till statsbidragets förutsedda höjning.

Under förutsättning att bidragsprocenten på de olika statsbidragsområdena av statsmakterna omprövas, torde det också vara lämpligast, att i författningshänseende göra en uppdelning mellan å ena sidan sättet för fastställande av statsbidragsunderlaget och å den andra statsbidragets andel av bidragsunderlaget. Detta skulle kunna innebära, att statsbidragsunderlagets konstruktion reglerades genom en generell författning, gällande i princip alla fall, då statligt anläggningsbidrag

enligt särskilda författningar skall utgå. För att klargöra innebörden av en sådan ändring har det syntts mig lämpligt att göra upp ett principförslag till huvudpunkterna i en dylik författning.

En »förrättning rörande grunderna för statliga anläggningsbidrag till offentliga byggnader» skulle sålunda innehålla följande huvudpunkter:

1. Där i särskild bidragsförfattning föreskrivits, att statligt anläggningsbidrag skall utgå till kostnader för byggnadsarbeten för beredande av lokaler för offentlig verksamhet eller eljest för tillgodoseende av med sådan verksamhet sammanhängande lokalbehov, må sådant bidrag utgå allenast för byggnadsanläggning, vars uppförande eller anskaffande kan förutses ej draga högre kostnader än vad som med hänsyn till det allmänna kostnadsläget och de lokala förhållandena samt omständigheterna i övrigt kan bedömas vara skäligt för en byggnadsanläggning, som tillfredsställer rimliga krav med avseende på det ändamål den är avsedd för.

2. Det bidragsunderlag, varpå anläggningsbidrag skall utgå, skall, där ej annat föreskrivits, hänföra sig till den kostnad, vartill uppförande av en rationellt utformad och utförd byggnad inom ifrågavarande ort kan beräknas uppgå till vid tidpunkten för beslut om statsbidrag.

3. I kostnaderna enligt 2 skall inräknas enbart byggnad jämte sådan fast inredning, som sedvanligen anses tillhöra byggnad, men ej annan inredning, ej heller kostnader för anskaffande eller iordningställande av tomt, för yttre vägar och yttre ledningar eller för anordningar för vattenförsörjning eller rening av avloppsvatten. Ej heller skall kostnaderna för skyddsrum ingå, där ej så särskilt föreskrivits.

4. Bidragsunderlag skall, där ej annat föreskrivits, hänföras till viss i den särskilda bidragsförfattningen angiven funktionsenhet och bidragsunderlaget i varje särskilt fall beräknas för det sammanlagda antalet funktionsenheter, som byggnad är avsedd för.

5. Kostnad enligt 3, *funktionsenhetskostnad*, fastställs årligen för varje bidragsområde av Konungen efter förslag, som uppgöres av i vederbörande bidragsförfattning angiven eller av Konungen bestämmd byggnadssakkunnig myndighet, vil-

ken därvid, där den ej samtidigt är tillsynsmyndighet, har att samråda med sådan myndighet. Vid tillämpning av sådan funktionsenhetskostnad för byggnad på ort, där kostnadsläget är högre eller lägre än vad som lagts till grund för enhetskostnad, skall ökning respektive minskning ske i förhållande till för orten gällande ortsindex.

6. Där inom ett och samma bidragsområde förekommer byggnadsanläggningar av så olika storlek och typ att kostnaden för funktionsenheten företer väsentliga skillnader, fastställer Konungen på sätt under 5 angivits särskild funktionsenhetskostnad för två eller flera sådana anläggningstyper. Vid bestämmande av funktionsenhetskostnad för byggnad, vars storlek eller typ avsevärt avviker från de till grund för funktionsenhetskostnaden liggande byggnadstyperna, skall kostnaden jämkas i förhållande härtill.

7. Då fråga är om tillbyggnad till befintlig byggnad för samma ändamål eller eljest om uppförande av allenast en del av en anläggning, skall funktionsenhetskostnaden minskas efter förhållandet mellan å ena sidan de nettogolvvytor, som byggnaden innehåller, och å andra sidan de nettogolvvytor, som i en fullständig anläggning för ändamålet skulle ha erfordrats.

8. Skall statsbidrag utgå till ombyggnad av befintlig byggnad, skall bidragsunderlaget vara de verkliga kostnaderna, dock endast i den mån de vid prövning befinnas skäliga, varvid i tillämpliga delar skall gälla vad under 2 och 3 sägs. I intet fall må statsbidragsunderlaget överstiga två tredjedelar av vad som skulle utgjort bidragsunderlag vid en nybyggnad för motsvarande ändamål.

9. Därest på grund av markförhållanden eller andra med den för byggnaden avsedda tomtens sammanhängande särskilda förhållanden ett byggnadssätt måste väljas, som i väsentlig mån fördyrar byggnaden, och annan förläggning icke utan avsevärt men för byggnadens ändamål prövas kunna ifrågakomma, må utan hinder av vad under 2—8 bestämts Konungen medgiva, att bidragsunderlaget i motsvarande mån ökas.

10. Där det bedömes för den allmänna utvecklingen av byggandet på ett visst område vara av väsentlig betydelse, att en byggnadsanläggning, som innebär en ny lösning av utformning eller utförande, kommer till stånd och kostnaderna därigenom bliva

högre än vad som eljest skulle ha varit fallet, må Konungen utan hinder av vad under 2—8 bestämts medgiva, att bidragsunderlaget i skälig mån ökas.

7. Centralorgan

Avsikten med de i det föregående framförda förslagen rörande finansiering såväl av det statliga som av det statsstödda byggandet har varit att befordra en utveckling av husbyggandet för offentliga ändamål mot ett billigare och rationellare byggande i det enskilda fallet för att nå möjligheter till större behovstillfredsställelse på detta område. Medlet har därvid ansetts vara, att på de olika områdena söka genomföra ett tvång till ekonomi i planläggning och byggande — ett visst mått av »affärsmässighet». I fråga om det statliga byggandet har ett sådant tvång skapats genom att den byggnadsanvändande myndigheten eller institutionen får bedöma sina behov och krav mot bakgrunden av en hyreskostnad och samtidigt den byggande myndigheten har att genom rationalisering i projektering och byggande söka nedbringa byggnadskostnaderna och därmed också hyrorna. Utvecklingen på byggnadsområdet, då det gäller det statliga byggandet, kommer således att av den byggande myndigheten få bedrivas under det dubbla tvånget av att dels tillfredsställa de andra myndigheternas krav och å andra sidan göra detta till lägsta möjliga kostnad, vilket måste leda fram till mera ekonomiska lösningar av byggnadsproblemen. På det statliga området kommer också enligt förslaget det tekniska och teknisk-ekonomiska utvecklingsarbetet att sammanhållas och, i samråd med funktionens företrädare, ledas inom ett därför uppbyggt organ.

För det statsstödda byggandets del kan ett visst mått av ekonomiskt tvång skapas genom den föreslagna omlägg-

ningen av statsbidragsgrunderna. Så som det icke-statliga offentliga byggandet är organiserat med en mängd huvudmän och konsulter, kan emellertid knappast förväntas, att enbart genom en förändring av statsbidragsförhållandena ett medvetet och effektivt utvecklingsarbete skall komma till stånd. Med nuvarande ordning skulle ansvaret för denna utveckling därför närmast ankomma på de centrala tillsynsorganen med kompetens och uppgifter inom andra verksamhetsområden. Ingen av dessa myndigheter inrymmer eller kan ens rimligtvis tänkas inrymma tillräcklig sakkunskap i fråga om byggnadstekniska och byggnadsekonomiska frågor. Detta tillsammans med uppdelningen på ett flertal sådana myndigheter — i vissa fall inom ett och samma område, som exempelvis i fråga om skolbyggnader — gör ej heller tillsynsmyndigheterna kapabla för denna uppgift. En förutsättning för att man även inom det statsstödda byggandet, som representerar den större delen av det offentliga byggandet, skall kunna förvänta en avsedd effekt av det skapade ekonomiska tvånget till en rationell utveckling måste därför vara, att en sådan utveckling även här sammanhålls och leds av ett sakkunnigt organ. Detta utvecklingsarbete måste även komma till uttryck i motsvarande förändringar i statsbidragsunderlagen, om dessas konstruktion skall lämna verkamt bidrag till den fortsatta utvecklingen. Därför måste bland annat arbetsuppgifterna i samband med fastställande av bidragsunderlag ankomma på samma organ och därmed också den löpande granskningen av förslag till bidragsberättigade byggnader i den utsträckning dylika ärenden skall handläggas centralt.

Naturligtvis vore det ej i och för sig

otänkbart att jämväl i fråga om det statsstödda byggandet lägga dessa uppgifter på byggnadsstyrelsen. Redan nu ligger granskningen av bland annat läroverksbyggnader och vissa byggnader inom sjukvården formellt på byggnadsstyrelsen. Byggnadsstyrelseutredningen framhöll i sitt betänkande,¹⁸² att »det ur allmänna synpunkter skulle innebära de största fördelarna, om all granskning av förslag till skolbyggnader, således även folkskolebyggnaderna, kunde ske hos byggnadsstyrelsen med dess samlade tekniska expertis på byggnadsverksamhetens olika områden.» Utredningen ansåg vidare, att i stort sett samma skäl, som anförts i fråga om skolbyggnaderna, talade för, »att den arkitektoniska, byggnadstekniska och ekonomiska granskningen av förslag till ålderdomshem och samlingslokaler överflyttas till byggnadsstyrelsen». Att styrelsen enligt det av mig framförda förslaget skulle ombildas till ett affärsdrivande verk torde i och för sig ej innebära en ny omständighet i detta fall. Dessa uppgifter skulle icke på något sätt komma i konflikt med byggnadsstyrelsens huvuduppgifter som affärsdrivande verk men granskningsverksamheten finge därvid, i enlighet med vad för liknande fall i det föregående förutsatts, finansieras med statsanslag.

Av flera orsaker, bland annat anläggningen av att ej till en början överlasta ett omorganiserat verk som den föreslagna byggnadsstyrelsen med alltför omfattande och framför allt nya uppgifter, gör emellertid, att man åtminstone för närvarande bör söka andra lösningar av detta problem. Emellertid har den anordning för handläggning av byggnadsfrågorna, som tillämpas på sjukhusområdet, visat sig kunna vara bärare av ett effektivt rationaliserings- och utvecklingsarbe-

te. Här ligger nästan helt alla uppgifter, som har med sjukhusbyggandet att göra, på ett särskilt organ, centrala sjukvårdsberedningen, i vars styrelse såväl medicinalstyrelsen och byggnadsstyrelsen som de kommunala huvudmännen är företrädade. De former, som under hand utvecklats för samarbetet mellan den funktionsföreträdande myndigheten, medicinalstyrelsen, och det byggnads-sakkunniga organet, beredningen, ger också vid handen, att ett utbrytande av byggnadsärendena från fackmyndigheten icke behöver medföra några komplikationer. Samarbetet från centrala sjukvårdsberedningens sida med såväl medicinalstyrelsen som de kommunala byggherrarna synes också från alla håll betraktas som givande och resultatrikt. Det finns därför enligt min uppfattning mycket starka skäl för att även i fråga om det statsstödda byggandet i övrigt och då närmast skolbyggandet söka sig fram till en liknande lösning.

Tänkbart skulle då vara att utvidga centrala sjukvårdsberedningen till ett organ, som handhade byggnadsärendena för det statsstödda byggandet överhuvudtaget. Det bör framhållas, att beredningens uppgift numera utvidgats till även byggnader utanför sjukhusen. Verksamheten, speciellt den omfattande rationaliseringsverksamheten, torde i princip vara av samma slag för skolbyggnader som för sjukhus. Speciellt inom det nämnda verksamhetsområdet, men även då det gäller byggnadstekniska och byggnads-ekonomiska ärenden, skulle en samordning verka personalbesparande och möjliggöra att till organisationen knyta mera allsidig sakkunskap på byggnadsområdet.

Det gäller emellertid ur funktions-synpunkt ganska väsensskilda objekt

och vidare är det i allmänhet andra slag av huvudmän — för sjukhusen landsting och vissa städer men för skolorna i största utsträckning primärkommunerna, ehuru landstingen är huvudmän för vissa skolutyer. Den riktiga vägen har därför synts mig vara, att på skolområdet skapa ett särskilt organ, i princip uppbyggt efter samma linjer som centrala sjukvårdsberedningen och med i stort sett samma arbetsuppgifter och samma ställning i förhållande till fackmyndigheterna på detta område. En samordning av vissa delar av verksamheten inom de båda organisationerna, måhända också en viss personalunion i bådass ledning, kan dock säkerligen visa sig vara rationell.

Från skolöverstyrelsens sida har under överläggningen i denna fråga behovet av en effektiv organisation för byggnadsfrågor efter sådana linjer i och för sig ansetts föreligga. Styrelsen har emellertid varit tveksam om lämpligheten att utbryta dessa frågor från styrelsens handläggning och ansett, att en sådan organisation borde utbyggas inom styrelsen. Verksamhetens beroende av byggnaden torde emellertid knappast kunna anses vara mindre i fråga om sjukvården, där ett motsvarande arrangemang ju visat sig vara till både verksamhetens och byggnadets bästa. Samarbetet mellan centralmyndigheten och det byggnadsgranskande organet har där också funnit former, vilkas lämplighet vitsordas från båda håll. Det torde vidare vara så, att en från centralmyndighetens huvudsakliga verksamhet så artskild, utpräglat teknisk och teknisk-ekonomisk verksamhet som byggandet, knappast kan lika effektivt företrädas av en i förhållande till centralmyndigheten i övrigt relativt begränsad byggnads-sakkunnig organisation inom

myndigheten som av en mera självständig sådan. Slutligen — och det är kanske när det gäller skolbyggandet det viktigaste skälet — representerar ju skolöverstyrelsen endast en del av skolundervisningen och därmed av byggandet. Andra delar av samma område ligger ju på andra centralmyndigheter. Detta till skillnad mot vad fallet är inom sjukvården. Jag anser således bestämt, att en organisation, som effektivt skall kunna handha utvecklingen på skolbyggandets område, måste, åtminstone under nuvarande förhållanden, byggas upp självständig.

Centrala sjukvårdsberedningen har enligt sin instruktion att vid påfordran av medicinalstyrelsen eller sjukhusägare medverka vid granskning av förslag rörande planläggning och utrustning av sjukhus och därmed jämförliga inrättningar. Enligt 9 § i nuvarande sjukhuslag¹⁸³ skall medicinalstyrelsen, efter inhämtande av byggnadsstyrelsens yttrande, godkänna såväl den för sjukhuset avsedda tomten som byggnadsritningar för sjukhusanläggningen samt ritningar över uppvärmnings- och sanitärtekniska anordningar vid densamma. Den granskning, som sålunda förutsätts ske inom byggnadsstyrelsen, har emellertid i praxis överflyttats till beredningen. Detta har ansetts möjligt genom att byggnadsstyrelsen har en representant i beredningen. Enligt överenskommelse mellan medicinalstyrelsen och byggnadsstyrelsen skall ärende dock remitteras till byggnadsstyrelsen, om dess representant det påyrkar.

Sjukhuslagstiftningskommittén har föreslagit,¹⁸⁴ att föreskrifter om byggnadsstyrelsens hörande, »i anslutning till den ordning som sålunda gäller», bör utgå ur sjukhuslagen. »Att det i undantagsfall kan vara påkallat eller lämpligt, att ett ärende även remitteras

till byggnadsstyrelsen», säger kommittén, »torde icke behöva författningsmässigt regleras.» Kommittén framhåller vidare, att medicinalstyrelsens nuvarande godkännande i ett byggnadsärende, då styrelsen — i regel genom chefen för dess sjukhusbyrå — är representerad i beredningen, endast blir »ett konfirmerande av de eventuella erinringar som sjukvårdsberedningen anfört». Därför föreslås den förenklingen, att i okomplicerade fall beredningen själv skall kunna godkänna ritningarna och endast då ledamot av beredningen det påyrkar eller ärendet är av principiellt betydelsefull natur ärendet skall hänskjutas till medicinalstyrelsen.

Den ifrågavarande paragrafen i sjukhuslagen har givits en lydelse¹⁸⁵ innebärande att anläggning av sjukhus ej må påbörjas, »förrän förläggning och ritningar till detsamma godkänts av centrala sjukvårdsberedningen eller, där beredningen hänskjutit ärendet till medicinalstyrelsen, av denna».

Alltjämt skulle emellertid i de fall ett ärende samtidigt gäller statsbidrag vederbörande statsbidragskungörelse hindra att beredningen på samma sätt finge avgöra ärendet. Kommittén säger härom att, därest ritningar till en anstalt godkänts enligt sjukhuslagen, rimligen icke för statsbidrag bör uppställas ytterligare villkor med avseende på ritningarna. Statsbidragsförfattningarna bör därför i detta hänseende revideras.

Slutligen anser kommittén, att av andra i en anläggning ingående byggnader och lokaler än för egentligt sjukvårdsändamål, till skillnad från vad nu gäller, granskningen skall omfatta för sjukhusets drift väsentliga bilokaler, såsom köks-, tvätt- och värmeanläggning. Dessutom bör i fråga om andra byggnader, exempelvis bostads- och administrationsbyggnader, deras

förläggning ingå i granskningen genom föreskrift, att huvudmannen i detta hänseende skall samråda med sjukvårdsberedningen. Det nu tillämpade förfarandet att planerade anläggningar i förväg underställs beredningen anser kommittén erbjuda stora fördelar och det bör därför även i fortsättningen praktiseras.

Vad sjukhuslagstiftningskommittén sålunda föreslagit, anser jag innebära väsentliga fördelar ur rationaliseringsynpunkt och ge sjukvårdsberedningen större möjligheter att sammanhålla och leda en utveckling av sjukhusbyggandet till planmässighet och ekonomi.

Genom kommitténs förslag i övrigt till ny sjukhuslag, främst genom förslagets definition av begreppet sjukhus, har också beredningens granskningsområde formellt utvidgats. Begreppet sjukhus och därmed sjukvårdsberedningens uppgiftsområde skall således omfatta¹⁸⁶ lasarett, sanatorier, epidemisjukhus samt mentalsjukhus, förlossningshem och sjukhem. Till den sistnämnda gruppen hänförs då anstalter för kroniskt sjuka, lättskötta sjuksjuka och konvalescenter. Kommittén förutsätter,¹⁸⁷ att ålderdomshem, som i större eller mindre utsträckning även avses för kronikervård eller annan egentlig sjukvård, skall anses som sjukhus. Kommittén framhåller emellertid samtidigt önskvärdheten av att avveckla dylika kombinerande anstalter, så att vid ålderdomshem endast »hemsjukvård» skall bedrivas.

Enligt förslaget skulle således sjukvårdsberedningen ha att taga befattning med alla slag av sjukhus, som ej är statliga. Därest, som måhända torde få förutses, de statliga sinnessjukhusen, som nu regleras genom särskild lag,¹⁸⁸ kommer att övertagas av landstingen, kommer även denna anstaltstyp att ingå i beredningens granskning. Denna

fråga är för närvarande föremål för särskild utredning. Jag anser emellertid, att även vid planläggning av statliga sjukhus sjukvårdsberedningens sakkunskap måste vara värdefull, varför det bör förutsättas, att i sådant ärende regelmässigt före besluts fattande sjukvårdsberedningens yttrande inhämtas.

Utöver sjukhusen har sjukvårdsberedningen kommit att efter underhandsöverenskommelse med socialstyrelsen verkställa granskning i fråga om barnhem. Ehuru det här sålunda gäller anstalter av annat slag än de, som normalt tillhör beredningens verksamhet, har socialstyrelsens barnavårdsbyrå, som ej själv besitter byggnadssakkunskap, funnit beredningens erfarenhet i fråga om vårdanstalters anordnande och byggnadsutförande liksom i fråga om driftsynpunkterna på planläggningen böra nyttiggöras jämväl i fråga om de anstalter, som byrån har tillsyn över.

Det vill synas mig som om liknande synpunkter skulle tala för att jämväl söka former för att begagna denna sakkunskap i fråga om den under socialstyrelsens tillsyn stående betydande andra gruppen av byggnadsanläggningar, ålderdomshemmen. Byggnadsärendena beträffande dessa handläggs nu inom socialstyrelsens socialvårdsbyrå, som icke har någon befattning som avses för byggnadssakkunnig. Då så befinnes erforderligt, konsulteras privatarkitekt, för vilket ändamål i styrelsens stat finns upptaget ett belopp av för närvarande högst 8 000 kronor.¹⁸⁹ Svaret för granskning ur byggnadssynpunkt och för beslut eller föredragning till sådant åvilar emellertid tjänstemän utan byggnadssakkunskap. Det är dock här fråga om ett betydande byggande. Enligt i statsverksproposition 1957 lämnad uppgift har bidragsärenden under 1955/56 omfattat 57 ny-, till- och ombyggnader med sammanlagt 1 883 vård-

platser.¹⁹⁰ Statens bidrag uppgår till omkring 12 Mkr årligen och totala byggnadskostnaden torde röra sig om minst 25 Mkr årligen.

Ett sammanförande av byggnadsärendena till sjukvårdsberedningen synes mig ur reella synpunkter erbjuda beaktansvärda fördelar genom att detta ekonomiskt viktiga byggande blir föremål för en byggnadsakkunnig tillsyn. Man har från socialvårdshåll men även från sjukvårdens sida ansett det angeläget att avgränsa ålderdomshemmens klientel från sjukhusens och då främst kroniker- och mentalsjukhemmens. Ej osannolikt kan en gemensam tillsyn av byggandet på åldringsvårdens och sjukhusens områden underlätta ett planmässigt utbyggande för vardera klientelels behov. Därtill kommer att, oavsett de helt olika ändamålen för ett ålderdomshem och ett sjukhem, mycket i fråga om byggnadsutformning, detaljer och teknik är likartat och att sjukvårdsberedningens verksamhet avseende rationalisering, standardisering o. dyl. kan ha direkt tillämpning på ålderdomshemmens planläggning.

Jag anser således, att på centrala sjukvårdsberedningen bör läggas byggnadsgranskning, utöver i fråga om sjukhus enligt sjukhuslagstiftningskommitténs förslag, även barnvårdsanstalter och ålderdomshem. Därvid bör sättet för dessa senare ärendens handläggning och förhållandet mellan beredningen och socialstyrelsen regleras efter samma linjer som i fråga om sjukhusen och förhållandet till medicinalstyrelsen.

En följd härav blir då också, att beredningen kompletteras med en representant för socialstyrelsen och då väl närmast dess socialvårdsbyrå. De nya anläggningarnas huvudmän är emellertid i stor utsträckning primärkommuner. Svenska stadsförbundet är redan representerat i beredningen men den

bör nu också inrymma representant för svenska landskommunernas förbund. Beredningen blir härigenom måhända väl stor och i samband med omorganisationen torde frågan böra upptagas, om den erforderliga sakkunskapen och de berörda intressena kan tillgodoses genom en mera begränsad representation eller om en anordning i överensstämmelse med nuvarande med ett mindre arbetsutskott kan vara lämplig. Oavsett huru denna fråga löses, syns det motiverat att, i likhet med vad som oftast är fallet vid liknande organisationer inom statsförvaltningen, chefstjänstemannen som verkställande ledamot tillhör beredningen.

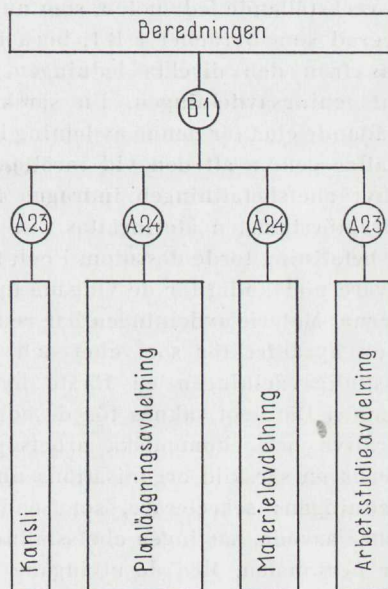


Fig. 11. Principorganisation för centrala sjukvårdsberedningen

Då det sedan gäller beredningens personalorganisation bör först framhållas, att denna enligt min uppfattning både vad antalet befattningar och dessas lö-

neställning beträffar redan för sina nuvarande uppgifter är väsentligt underdimensionerad. Nästan årligen har också beredningens framställningar upptagit utökningar, som dock endast i begränsad utsträckning tillgodosetts av statsmakterna. Kommer nu dessutom, både på grund av sjukhuslagstiftningskommitténs och mina förslag, uppgifterna att öka, blir en utbyggnad av organisationen nödvändig både kvantitativt och kvalitativt. I vilken omfattning detta måste ske är svårt att nu taga definitiv ställning till. Jag skall därför endast upptaga några hithörande frågor, medan det i övrigt synes böra ankomma på beredningen att själv uppgöra förslag till personalorganisation.

Med den ökade verksamheten torde den verkställande ledamoten, som nu är placerad som byråchef i B 1, böra frigöras från den direkta ledningen av planlägningsavdelningen. En särskild biträdande chef för denna avdelning bör tillsättas genom att den vid inrättande av byråchefsbefattningen indragna byrådirektörstjänsten återinrättas. En sådan befattning torde dessutom i och för sig vara nödvändig för de vidgade uppgifterna. Materielavdelningen har redan nu en byrådirektör som chef och arbetsstudieavdelningen en förste byråingenjör. Däremot saknas för de administrativa och ekonomiska arbetsuppgifterna en särskild organisationsenhet. Beredningens sekreterare, som endast uppbär arvode, har ingen chefsställning över personalen. Med de utvidgade arbetsuppgifterna och framför allt, om den formella beslutanderätten i granskings- och statsbidragsärenden läggs på beredningen, blir det nödvändigt att för de administrativa uppgifterna förutse en befattning åtminstone som förste byråsekreterare.

Den motsvarande organisation, som skulle handlägga skolbyggnadsfrågorna,

bör, som nämnts, i princip utformas efter samma linjer, som visat sig framgångsrika, då det gäller den andra stora kategorien av offentliga byggnader, sjukhusen. Föreskrifterna om granskningsärendenas handläggning bör också i tillämpliga hänseenden ansluta till vad som beträffande sjukvårdsberedningen tillämpas och vad sjukhuslagstiftningskommittén föreslagit.

Jag föreslår sålunda, att en *central skolbyggnadsberedning* inrättas med uppgift att handlägga byggnadsärenden i fråga om lägre och högre skolundervisning. Den nu på skolöverstyrelsen ankommande granskningen av byggnader för folkskolan skulle således överföras till beredningen. Granskningen av läroverksbyggnader, som enligt nu gällande bestämmelser skall verkställas av byggnadsstyrelsen, bör därmed också överföras. Detsamma gäller de byggnader för yrkesskolor, som nu granskas av överstyrelsen för yrkesutbildning, liksom lantmanna- och lanthushållsskolorna, som nu granskas av lantbruksstyrelsen i samråd med byggnadsstyrelsen. I den mån statsbidrag utgår till folkhögskolor bör detsamma gälla byggnader för sådant ändamål. Byggnader för särskolor för psykiskt efterblivna, var till anläggningsbidrag utgår, skall nu godkännas av skolöverstyrelsen i samråd med medicinalstyrelsen. Denna föreskrift torde böra ersättas med samråd mellan de båda beredningarna. I fråga om statliga skolbyggnader, närmast då dövstums- och blindskolor, nomadskolor och ungdomsvårdsskolor, torde vidare, på liknande sätt som för statliga sjukvårdsanläggningar föreslagits, böra förutsättas att beredningen beredes tillfälle till yttrande.

Vad nu sagts innebär ändringar i en rad författningar, men i avvaktan på ställningstagande till principfrågan har jag ej ansett det påkallat att nu ingå

därpå. Ändringarna blir dessutom enbart av formell natur.

Centrala skolbyggnadsberedningen bör sammansättas på liknande sätt som sjukvårdsberedningen. Den bör sålunda inrymma representanter för de funktionsföreträdande myndigheterna, i detta fall främst skolöverstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning. Även lantbruksstyrelsen torde böra vara företrädd. Möjligen kan det befinnas nödvändigt att för skolöverstyrelsen bereda tillfälle att insätta två representanter, därest dess stora verksamhetsområde ej anses kunna tillfredsställande företrädas av en ledamot. På samma sätt som i sjukvårdsberedningen bör en ledamot representera byggnadsstyrelsens sakkunskap och här även i vissa fall huvudmannaskapet. Övriga huvudmän är i detta fall såväl landskommuner och städer som, i fråga om exempelvis vissa yrkesskolor och särskolorna, landsting. Landskommunernas förbund, stadsförbundet och landstingsförbundet bör därför ha vardera en representant. Om därutöver Kungl. Maj:t utser ordförande och en verkställande ledamot förutses, skulle beredningen sålunda få 9 å 10 ledamöter.

Det är naturligtvis svårt att, innan erfarenhet av verksamheten vunnits, taga ställning till behövlig personalorganisation. Jag har därför ansett det riktigast att utgå från, att den i huvudsak uppbyggs genom överflyttning av befattningar från andra myndigheter, vilka nu har att handlägga de ärenden, som skulle ankomma på det nya organet. Denna organisation behöver emellertid förstärkas men innan erfarenhet vunnits, torde personalbehovet härför böra tillgodoses genom anställning under lösare former eller mot arvode. Jag förutsätter att till en början den sakkunskap på olika specialområden av byggandet, som kan erfordras, kommer att kunna

tillhandahållas av byggnadsstyrelsen. Det torde därvid få ankomma på byggnadsstyrelsens representant i beredningen att bedöma, när ett ärende är av den arten, att det bör underställas styrelsens sakkunskap.

För att underlätta uppbyggandet av den nya organisationen och för att denna successivt skall kunna övertaga de betydande uppgifter, som skall ankomma på den, torde det vidare vara lämpligast att till en början ge organisationen en mera lös form. Jag föreslår därför, att den nya ordningen på skolbyggandets område genomförs så, att först en nämnd tillsätts, sammansatt som angivits för beredningen. Denna nämnd skall då närmast ha att, i samråd med de myndigheter, varpå uppgifterna nu vilar, draga upp riktlinjerna för arbetsformer och personalorganisation, i dessa hänseenden uppgöra förslag till omedelbart erforderliga befattningar och till kostnadsstater. Detta arbete torde böra vara slutfört i sådan tid, att förslag till det nya organet kan underställas 1959 års riksdag. Sedan beslut i dessa frågor fattats, bör nämnden få i uppdrag att successivt genomföra ett övertagande av arbetsuppgifterna för att, då detta i huvudsak slutförts, ombildas till centrala skolbyggnadsberedningen. I den mån uppgifterna övertages från skolöverstyrelsen, bör tjänstemännen vid styrelsens arkitektkontor med bibehållande vid sina befattningar tjänstgöra hos nämnden. Med hänsyn till att en del granskningsuppgifter övertages från byggnadsstyrelsen, bör eventuellt även därifrån någon tjänsteman kunna tillhandahållas. Också andra fackmän inom skolöverstyrelsen och eventuellt överstyrelsen för yrkesutbildning, som nu handlägger ärenden av det slag som skall överföras, bör kunna disponeras för tjänstgöring hos nämnden.

Det kan som nämnts icke här komma

i fråga att närmare gå in på vare sig personalorganisation eller kostnader. Såvitt jag nu kan bedöma, torde emellertid organisationen böra stå under ledning av en verkställande ledamot som byråchef i B 1. Utan att här gå in på frågan om vilken fackkunskap, som bör vara företrädd på denna tjänst, vill jag endast framhålla, att chefsarkitekttjänsten i skolöverstyrelsen är placerad i AB 26, tidigare Cp 10, där löneställningen obetydligt skiljer sig från B 1.

Med hänsyn till att enhetsskolan och i stor utsträckning även dess olika påbyggnader under avsevärd tid framöver ej kan förväntas ha funnit sin form, torde beredningens arbete med att finna rationellare lösningar av skolbyggnadsproblemen få gå hand i hand med sökandet efter sådana modifikationer i skolans driftformer, som möjliggör rationellare byggnader. Ehuru givetvis alla frågor, som berör undervisningen, måste ankomma på den därför ansvariga tillsynsmyndigheten, torde dock på skolbyggandets område ett närmare löpande samarbete i dessa hänseenden, än vad som nås enbart inom beredningens ledning, vara av värde. Det synes mig därför, som om det skulle vara lämpligt att även, åtminstone till en början, inom beredningens personalorganisation inrymma fackman från skolöverstyrelsens organisationsavdelning. På denna skulle då närmast ankomma att i utvecklingsarbetet i fråga om byggandet bedöma de möjligheter de organisatoriska formerna ger för rationaliseringen av byggandet. Det är ett arbete, som synbarligen nu ägnas stor uppmärksamhet inom skolöverstyrelsen.

Jag tror därför, att en organisation skulle vara lämplig med en enhet för byggnadsgranskning och utvecklingsarbete rörande byggnader samt en enhet för arbete med av nämnda utvecklingsarbete betingade eller det betingan-

de problem på skolverksamhetens område. En organisationsskiss skulle således under en byråchef innehålla en »byggnadsavdelning» och en »skolavdelning», vartill på samma sätt som i sjukvårdsberedningen skulle komma ett kansli för administrativa och ekonomiska ärenden. Därvid skulle vardera av de båda förstnämnda avdelningarna förestås av en byrådirektör, för den förra en arkitekt, för den senare en skolman, kansliet av en förste byråsekreterare.

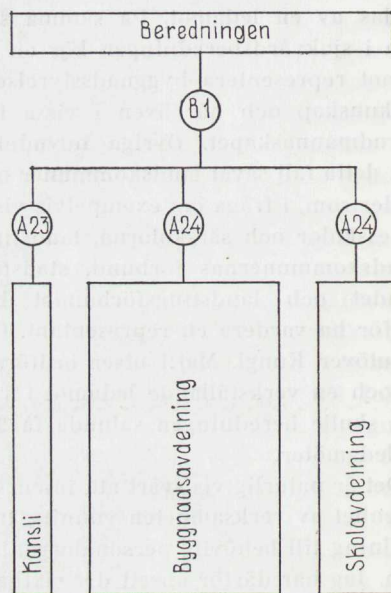


Fig. 12. Principorganisation för centrala skolbyggnadsberedningen.

Utöver av de nu behandlade organisationerna, centrala sjukvårdsberedningen och centrala skolbyggnadsberedningen, kommer ärenden rörande biddragsberättigade byggnader att handläggas inom *bostadsstyrelsen*. Detta gäller för närvarande de olika slagen av pensionärsbostäder. Jag anser emeller-

tid, att även frågor om olika slag av tjänstebostäder bör handläggas inom den centralmyndighet, som besitter allsidig sakkunskap just på bostadsbyggandets område. I de flesta fall då tjänstebostäder erfordras är det alltid i första hand en fråga om behovsprövning — om uppförande av en tjänstebostad är nödvändigt eller om bostadsbehovet i fråga kan tillgodoses inom ett förefintligt bostadsbestånd eller genom åtgärder till att öka detta. En sådan prövning torde icke kunna verkställas av annan än bostadsstyrelsen, som har att svara för de bostadsmarknadsreglerande uppgifterna. Genom lokalorganen, länsbostadsnämnderna, torde också en riktig och snabb prövning i det aktuella fallet kunna genomföras. Även när det gäller de för bostadsbyggandet speciella byggnadstekniska och byggnadsekonomiska frågorna, torde bostadsstyrelsen besitta den största sakkunskapen och mest allsidiga erfarenheten. Granskning av förslag till statsbidragsberättigade tjänstebostäder bör således ske i bostadsstyrelsen. Men också då det gäller tjänstebostäder, som uppföras helt med statsmedel, torde regelbundet en granskning hos bostadsstyrelsen böra förutsättas.

På övriga bidragsområden, såsom idrottsanläggningar, brand- och civilförsvarsanläggningar, har jag ej ansett mig böra föreslå någon ändring i vad som nu gäller. I fråga om idrottsanläggningar torde frågan väl få upptagas i samband med det förestående ställningstagandet till nyligen framlagt förslag till organisation av den statliga stödverksamheten på området.

§8. Decentralisering

Handläggningen av statsbidragsärenden är i många fall tämligen omständlig, både i vad avser den byggnadstekniska granskningen och själva statsbi-

dragsbeslutet. Formerna varierar dessutom mellan olika bidragsområden. Oftast handläggs bidragsärende av både regional myndighet och centralmyndighet, i allmänhet slutligt av Kungl. Maj:t. Ett och samma ärende passerar ofta flera gånger mellan regional och central myndighet och omfattar upprepade framställningar från huvudmannen till myndigheten. På det regionala planet är i allmänhet ett flertal myndigheter inkopplade och ej sällan är detta fallet även centralt.

Allmänna statsbidragsutredningen behandlade ingående frågan om handläggningsförfarandet och framhöll, att i allmänhet vid införande av nya eller ändrade statsbidragsbestämmelser någon närmare diskussion av det lämpliga handläggningsförfarandet ej förekommit. Utredningen uttalade principiellt, »att möjligheterna till decentralisering så långt som möjligt böra tillvaratagas». Detta anser utredningen möjliggöras bland annat genom den av utredningen förordade beräkningsgrunden att hänföra statsbidraget till en schematisk enhetskostnad, i fråga om skolbyggnader kostnad per kvadratmeter »nettogolvyta» och för andra bidragsområden en funktionsenhetskostnad. Genom det av mig i det föregående framförda förslaget till generella statsbidragsgrunder torde en ytterligare förenkling kunna uppnås och förutsättningarna för en decentralisering av handläggningen därigenom ha ökats.

Ehuru vad nu sagts, liksom allmänna statsbidragsutredningens förslag i detta hänseende gäller en rationalisering av själva handläggningsförfarandet av statsbidragsärendena och således icke har direkt sammanhang med frågan om byggandets rationalisering, är det dock ej utan betydelse jämväl för detta. En snabb handläggning av ett byggnadsärende från myndighetens sida är av

största betydelse för ett rationellt projekt- och förberedelsearbete. En regional delegering av beslut innebär, utöver tidsvinsten, att av lokala förhållanden eller ändrade förutsättningar betingade ändringar lättare och snabbare kan genomföras till båtnad för byggandets ekonomi. Ofta nödgas man nu avstå från att under förarbetet vidtaga även rationellt motiverade ändringar i ett ursprungligt förslag med hänsyn till den tidsutdräkt en ny behandling skulle medföra.

Emellertid torde frågan om statsbidragsärendenas formella handläggning, ehuru i och för sig sålunda av betydelse, ej i detta sammanhang ha den vikt, att en närmare behandling därav är motiverad. Den har ju dessutom fått en, såvitt jag kan se, uttömmande behandling i allmänna statsbidragsutredningens betänkande. Vad där framförts kan jag i stort, ur de synpunkter jag har att företräda, instämma i. Frågan torde emellertid böra behandlas i samband med en utformning av författningsbestämmelserna rörande de nya grunderna för anläggningsbidragen. Därvid synes särskild uppmärksamhet böra ägnas åt att söka avlasta Kungl. Maj:t den större delen av statsbidragsärendena och normalt lägga den slutliga beslutanderätten på vederbörande centralmyndighet.

Oavsett om en decentralisering kommer till stånd, kommer dock en betydande del byggnadsärenden att ligga på regionala organ, även om dessa därvid utgör enbart instanser i handläggningen. Det gäller redan nu länsstyrelserna. De flesta bidragsförfattningarna innehåller bestämmelser, enligt vilka bidragsansökningarna skall ingivas till något regionalt organ. I allmänhet har det regionala organet att avgiva ett yttrande, innan ärendet vidarebefordras till central myndighet. Handläggningen avser då bland annat den tekniska och

ekonomiska granskningen men i regel ej avgörandet i själva statsbidragsfrågan. I de flesta fall går statsbidragsärenden genom länsstyrelsen. Förutom länsstyrelsen är därvid enligt gällande bestämmelser oftast en regional fackmyndighet inkopplad, såsom i fråga om skolbyggnader. Stundom har emellertid, exempelvis beträffande ålderdomshem, länsstyrelse även att fatta bidragsbeslutet. På flera områden, bland annat skolbyggandets, ankommer på länsstyrelsen även den rent byggnadstekniska kontrollen av att utförda byggnader står i överensstämmelse med godkända handlingar.

Tar man så även hänsyn till länsstyrelsens författningsenliga handläggande av byggnadsärenden enligt byggnadslag och kommunallag, blir omfattningen betydande av på länsstyrelsen ankommande ärenden, som fordrar sakkunskap på byggnadsområdet. Organisationen innefattar emellertid ingen sådan sakkunskap utan är nästan helt uppbyggd med hänsyn till ärenden av administrativjuridisk och juridisk-ekonomisk art. Ett undantag utgör dock den i landskansliet ingående civilförsvarssektionen.

Givetvis har länsstyrelsen möjlighet att i speciella byggnadstekniska frågor anlita sakkunnigt biträde. Stundom är detta förutsett i exempelvis statsbidragsförfattningar. På olika andra fackområden, såsom socialvård, sjukvård och skolväsendet, finns också regionala sakkunniga organ eller tjänstemän till förfogande, ehuru utanför länsstyrelsen.

Sådan ställning intar länsarkitekten, som regelmässigt torde anlitas som byggnadssakkunnig. Länsarkitektens arbetsuppgifter ligger emellertid numera huvudsakligen på planväsendets område och deras arbete med egentliga husbyggnadssuppgifter har under senare år väsentligt inskränkts. Med en i det föregående antagen ytterligare utveckling

av planväsendet torde därmed sammanhängande uppgifter bli än mer dominerande och en specialisering på dessa uppgifter bli än mera utpräglad.

I synnerhet om en decentralisering av bidragsärenden till länsstyrelserna kommer till stånd men även redan nu, är således dessas handläggning av ärenden, som fordrar byggnadssakkunskap, mycket omfattande. Sannolikt kommer väl också den fortsatta utvecklingen inom såväl samhället i dess helhet som inom statsförvaltningen att på alla områden öka den tekniska karaktären av förvaltningsärendena. Att därmed också i vidare mening anläggningstekniska ärenden, däribland byggnadsärendena, kommer att få en betydande vikt inom länsstyrelserna och att utvecklingen kommer att kräva ökad teknisk sakkunskap vid deras handläggning torde också vara naturligt. Det synes allvarligt kunna ifrågasättas, om det icke därför blir nödvändigt att förse länsstyrelserna med erforderlig byggnadssakkunskap inom deras egen organisation så att sådana ärenden kan handläggas av sakkunnig länsstyrelsetjänstemän i ansvarig ställning som föredragande.

Närmast till hands skulle då ligga att inordna dylika sakkunniga tjänstemän, bland annat på planväsendets och husbyggandets område, i en med landskansliet och landskontoret sidoordnad avdelning, förslagsvis under ett »länsbyggnadsråd». Under denne chef skulle ingå personal med sakkunskap i fråga om planväsendet, husbyggandet och eventuellt annat anläggningstekniskt område, exempelvis vatten- och avloppsanläggningar. Genom ett sådant arrangemang skulle den husbyggnadstekniska sakkunskapen kunna inom länsstyrelsen handläggas eller i ansvarig ställning medverka vid handläggning av ärenden, som gäller det i förevarande sammanhang aktuella offentliga byggandet.

Problemet torde böra uppmärksammas i samband med att frågan om planväsendets organisation utredes, därvid givetvis även den nuvarande länsarkitektorganisationen måste upptagas till behandling.

9. Sammanfattning

I det byggande, som handhas av kommunala huvudmän — den mest betydande delen av det offentliga byggandet — måste åtgärder till förbilligande i första hand ankomma på huvudmännen själva. Ehuru redan nu staten i allmänintressets tjänst ingriper i flerfaldiga hänseenden, bland annat genom byggnadsreglering och lånekontroll, kan det knappast ifrågakomma, att här föreslå åtgärder, som ytterligare inskränker den kommunala självbestämmanderätten. Detta så mycket mindre som denna på vissa områden har visat sig kunna vara bärare av rationaliseringssträvanden. Därmed uteslutes dock icke, att i den mån staten deltagar i ansvaret för byggandets finansiering, detta bör ske under former, som i sin mån bidrar till dessa strävanden eller i varje fall ej motverkar dem. Det är av denna orsak som statsbidragen bör utformas efter ett system, som kanske icke tvingar till men dock gynnar sparsamhet.

För att få ett system med »besparingsfrämjande statsbidrag» har jag föreslagit, att statsbidragsunderlaget generellt skall utgöras av de beräknade kostnaderna för en rationellt utformad och utförd byggnad, som tillfredsställer rimliga funktionskrav. Detta överensstämmer som jag tidigare framhållit, helt med vad som kommit till uttryck vid statsmakternas behandling av statsbidragsfrågan för skolbyggnader. Men för att statsbidragsunderlaget skall bibehålla sin besparingsfrämjande effekt måste det då också göras »värdebeständigt»

och alltid motsvara kostnaden för en tidsenlig byggnad. Och därvid räcker det icke, som jag i olika sammanhang påvisat, med en omräkning efter byggnadskostnadernas förändring. Hänsyn måste också tagas till förändringar i de kvantitativa och kvalitativa krav, som ur funktionssynpunkt ställs på byggnaderna, icke minst från statsmakernas sida.

För att ett statsbidragsunderlag skall få den avsedda effekten och framtvunga byggnadslösningar som billigare tillgodoser verksamhetens krav, måste emellertid statsbidragsunderlaget hänföras till just omfattningen av denna verksamhet i det aktuella fallet — till det antal »funktionsenheter», byggnaden skall betjäna. Statsbidragsunderlaget bör således i princip hänföras till kostnad per funktionsenhet. Som sådan enhet, har jag visat, kan användas elevplats för skolor, skolhem o. dyl., vårdplats för sjukvårdsanläggningar, ålderdomshem m. m., lägenhet för bostäder, personplats för skyddsrum osv.

Konsekvensen av ett sådant system för statsbidragsunderlaget blir, att frågan om statsbidragsunderlagets storlek i princip kan skiljas från bestämmandet av statens andel därav, »bidragsprocenten». Författning, som reglerar bidragsprocenten, behöver således ej innehålla bestämmelser om underlaget, utöver fastläggande av enheten. För bidragsunderlaget kan i samtliga bidragsfall gälla en generell »författning angående bidragsunderlag för statliga anläggningsbidrag».

På frågan om bidragsprocenten har jag icke ansett mig behöva ingå i annan mån, än att jag framhållit, att den måste omprövas, då det föreslagna bidragsunderlaget i flera fall kan betyda en höjning av det nu tillämpade. Detta blir emellertid ej fallet, då det gäller skolbyggnader.

Utöver genom lämplig utformning av statsbidragsgrunderna kan staten bidra till besparing och rationalisering av det kommunala byggandet också genom att samordna och befordra det tekniska och teknisk-ekonomiska utvecklingsarbetet på området genom lämpligt organiserade sakkunniga centrala organ härför. Därvid bör i organisationen sörjas för effektiv medverkan från huvudmännens sida och verksamheten bedrivas i deras intresse. Jag har framhållit de mycket goda erfarenheterna ur såväl allmän som kommunal synpunkt av centrala sjukvårdsberedningens organisations- och verksamhetsformer. Beredningen bör därför konsolideras både i fråga om personalorganisation och arbetsformer och uppgifterna utvidgas bland annat i enlighet med sjukhuslagstiftningssakkunnigas förslag. Jag föreslår, att därutöver — ehuru det betyder en utvidgning till ett nytt område — beredningen även skall handlägga frågor rörande barnhem och ålderdomshem och att för detta ändamål beredningens sammansättning ändras så, att däri även inrymmes representanter för socialstyrelsen och landskommunernas förbund.

För motsvarande uppgifter rörande byggnader för folkskolor, gymnasier, yrkesskolor, lantbrukets yrkesskolor, särskolor och andra likställda undervisningsanstalter föreslår jag, att ett nytt organ med i princip liknande organisation och uppgifter skapas — till en början i nämndform. I denna centrala skolbyggnadsberedning bör ingå representanter för skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, lantbruksstyrelsen, byggnadsstyrelsen, stadsförbundet, landskommunernas förbund samt landstingsförbundet. Personal bör överföras eller ställas till förfogande från de myndigheter, som nu handlägger motsvarande ärenden, och övrig erforder-

lig personal anställas under mera lösa former, allt i avvaktan på att erfarenhet vinnes.

Vidare föreslår jag, att bostadsstyrelsen, som redan nu handhar ärenden rörande pensionärshem, övertar i princip alla frågor, som gäller permanenta bostäder, således bland annat statsbidrag till olika slag av tjänstebostäder. Även prövning av behoven av statliga tjänstebostäder bör ankomma på styrelsen.

I fråga om andra slag av statsstödda byggnader och anläggningar föreslår jag ingen ändring i nuvarande handläggning.

Slutligen har jag något behandlat frågan om möjligheterna och lämpligheten av, att handläggningen av ärenden rörande statliga anläggningsbidrag och därmed sammanhängande byggnadsgranskning och byggnadskontroll de-

centraliseras. Jag har ansett fördelar ur rationaliseringssynpunkt, även avseende byggandet, skulle kunna vinnas därigenom. En förutsättning är emellertid, att länsstyrelserna får sakkunskap i dessa frågor företrädd av ansvarig länsstyrelsetjänsteman, något som synts mig önskvärt redan med hänsyn till nuvarande omfattning av på länsstyrelserna ankommande anläggningstekniska ärenden. Jag har därvid antytt möjligheten av att sammanföra all sakkunskap i anläggningstekniska frågor — rörande planväsendet, husbyggandet, vatten- och avloppsfrågorna m. m. — i en särskild avdelning under ett »länsbyggnadsråd». Detta problem har jag föreslagit böra uppmärksammas i samband med i det föregående förutsatt utredning om planväsendets handhavande och ledning.

27. Förslagen

Redan inledningsvis har jag framhållit, att behandlingen av frågan om det offentliga byggandets organisation och ekonomi spänner över ett mycket vitt område. Framställningen i det föregående har därför berört ett stort antal problem, delvis av sinsemellan mycket olika art, och i ett flertal sammanhang har jag framlagt mer eller mindre konkret utformade förslag. Ehuru vid behandlingen av de olika frågekomplexen i varje särskilt avsnitt av framställningen en sammanfattning gjorts av däri ingående förslag, torde det ändå vara lämpligt att avslutningsvis sammanställa de förslag, som i första hand påkallar ställningstagande från Kungl. Maj:ts sida.

Den nödvändiga förutsättningen för den planmässighet, varpå allt arbete till rationalisering och förbilligande av det offentliga byggandet måste grundas, är, att principerna för fördelning av investeringsresurserna på området fastläggs för en längre tidrymd. Jag har därför i första hand föreslagit, att *en generalplan för det offentliga byggandet upprättas*, grundad på av Kungl. Maj:t angiven fördelning på dettas olika sektorer av de investeringsresurser, som under tioårsperioden 1959—1968 kan beräknas stå till förfogande.

En dylik generalplan måste grundas på ett sakligt underlag och jag har ansett, att Kungl. Maj:t snarast bör *uppdraga åt socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, skol-*

överstyrelsen, universitetskanslern och medicinalstyrelsen att uppgöra delplaner, var och en inom ett avgränsat område av det offentliga byggandet.

Samtidigt bör Kungl. Maj:t *tillsätta en delegation för det offentliga husbyggnadet* för att samarbeta dessa delplaner till en totalplan. Denna delegation bör bestå av representanter för de nämnda sex myndigheterna samt för stadsförbundet, landstingsförbundet och landskommunernas förbund jämte en särskild ordförande. Delegationens arbete bör så bedrivas att den färdiga planen kan läggas till grund för *proposition till 1959 års riksdag*.

I propositionen bör föreslås, att *riksdagen tager ställning till planen i vad den avser den närmaste femårsperioden*, innefattande bemyndigande för Kungl. Maj:t att låta förbereda byggandet inom däri angivna ramar, samt därjämte att riksdagen i princip godtager planen i fråga om den följande femårsperioden som underlag för en preliminär planläggning på längre sikt.

Jag har därefter i ett särskilt avsnitt behandlat ett antal frågor, sinsemellan av olika karaktär men med det gemensamt, att de icke blott berör det offentliga byggandet utan hänför sig till byggnadsområdet i dess helhet. Därvid har jag bland annat föreslagit en *utredning rörande högskoleutbildningen av husbyggnadsfackmän* efter de linjer jag uppdragit, syftande till såväl en samlad undervisning för byggnadsfacket vid de

tekniska högskolorna som en vidareutbildning av projektledare vid konsthögskolan.

Jag har i detta sammanhang också förutsatt en *utredning rörande utbildningen av läroverksingenjörer* för byggnadsindustrin och som medhjälpare inom projektörverksamheten och att i varje fall en förbättrad utbildning av värme- och sanitetsingenjörer tillgodoses genom att en *värme- och sanitetsteknisk linje inrättas vid tekniska läroverket i Stockholm*.

Den omständigheten, att inom husbyggandet — till skillnad från inom produktionen i övrigt — producenten ej i regel får tillfälle att medverka vid produktens, dvs. byggnadens utformning, har jag ansett motivera, att *byggnadsstyrelsen får i uppdrag att undersöka och pröva nya former för entreprenaduppgörelser* i samarbete med entreprenörernas huvudorganisationer.

Vidare har jag i fråga om standardiseringsverksamheten på husbyggandets område ansett det angeläget, att Kungl. Maj:t i samband med kommande medelsanvisning lämnar *direktiv till byggnadsstandardiseringen* att i sin verksamhet dels i högre grad taga hänsyn till produktionsekonomiska synpunkter och dels att icke ensidigt inrikta standardiseringen på bostadsbyggandet.

Jag har också påvisat behovet av en väsentlig utvidgning av arbetet med materialprovning och provningsmetoder därför, då det gäller material och konstruktioner för husbyggnader. Jag har därför föreslagit, att *statens provningsanstalts verksamhet utvidgas* och organiseras efter i princip liknande linjer, som gäller för statens maskinprovningar. Denna fråga torde böra upptagas, så snart resultaten av pågående utredning inom anstaltens styrelse föreligger, sannolikt vid slutet av detta år.

Byggnadsforskningen har hittills för

det offentliga byggandet ej givit de resultat i fråga om rationalitet och förbilligande, som svarat mot dettas betydelse. Verksamheten inom statens nämnd för byggnadsforskning har synts mig väl ensidigt inriktad på bostadsbyggandet. Huruvida utvecklingen till att i huvudsaklig utsträckning bedriva forskningen genom nämndens egna organ varit riktig kan vidare ifrågasättas. Därför har jag ansett, att en omprövning vore påkallad av såväl riktlinjerna för forskningsnämndens fortsatta verksamhet som av dess organisation. Jag har därvid ifrågasatt, om ej organisationen av den danska motsvarigheten lämpligen borde kunna tjäna som mönster. Jag har föreslagit en *utredning rörande statens nämnd för byggnadsforskning*, dess organisation och verksamhet.

Då det gäller enbart det offentliga byggandet berörande frågor har jag först upptagit det statliga byggandet till behandling. Jag har därvid i fråga om det med statsmedel finansierade byggandet samt förvaltningen av statliga byggnader funnit det påkallat, att ett större mått av affärsmässighet införes. Därtill skulle kunna bidra, om i princip hela det byggnadsbestånd och det byggande, som nu ej finansieras över affärsverksfonder, överfördes till en särskild nyinrättad sådan fond. Detta har jag föreslagit skall genomföras på så sätt, att *statens allmänna fastighetsfond ombildas till en affärsverksfond*. Inom denna fond skulle kostnaderna för avskrivningar, räntor, underhåll och drift — inklusive alla personalkostnader — täckas av hyror från varje särskild statsinstitution. Medel för hyrorna finge då ställas till förfogande över respektive institutions omkostnadsstat. Jag har förutsatt, att affärsverksfonden, efter förslag av byggnadsstyrelsen i samråd med berörda andra myndighe-

ter, skulle kunna inrättas från och med budgetåret 1959/60.

För förvaltning av de över fonden redovisade anläggningarna och handhavande av detta byggande föreslår jag, att motsvarande del av nuvarande *byggnadsstyrelsen ombildas till ett affärsdrivande verk*. Jag har i det föregående angivit riktlinjerna för det nya verkets organisation men förutsatt, att detaljerade förslag till personalorganisation och kostnadsstat får uppgöras av byggnadsstyrelsen. Detta borde kunna ske till sådan tidpunkt, att beslut kunde fattas om inrättande av affärsverket samtidigt som fastighetsfonden ombildades, dvs. från budgetåret 1959/60.

I mitt principförslag till det nya verkets organisation har jag även föreslagit, att *en byggnadsstyrelsens distriktsorganisation inrättas* med fyra distriktsledningar. Till dessa skulle handhavandet av byggande och underhåll decentraliseras. Den underhållsverksamhet, som nu i stor utsträckning bedrivs av ett stort antal lokala institutioner — delvis med fast anställd personal — bör därvid i princip handhas eller ledas av distriktsorganen.

I fråga om de övriga uppgifter, som nu åvilar byggnadsstyrelsen, utgår jag från, att även tekniskt gransknings- och utredningsarbete, som ej ingår i affärsverksamheten, bör ankomma på styrelsen men att kostnaderna för sådan verksamhet skall täckas genom särskilt anslag till viss verksamhet. Däremot ifrågasätter jag, om det ej vore lämpligt, att den nuvarande *kulturhistoriska byrån överföres till riksantikvarieämbetet*.

De omfattande uppgifter byggnadsstyrelsen nu har på stadsplaneväsendets område har jag bedömt icke kunna förenas med den affärsmässiga byggnads- och förvaltningsverksamheten. Jag föreslår därför, att dessa uppgifter ej längre skall åvila byggnadsstyrelsen. Som

följd härav måste *ställning tagas till frågan om planväsendets ledning*, en fråga som flera gånger i olika sammanhang varit föremål för utredning.

För det icke-statliga byggandet har jag ansett en lämplig konstruktion av statsbidraget kunna utgöra en drivfjäder till ökad ekonomi. Ett sådant besparingsfrämjande statsbidrag borde konstrueras så, att *statsbidragsunderlaget bestäms att motsvara beräknade kostnader för en rationell byggnad som rimligt tillfredsställer tidsmässiga krav*.

En förutsättning är emellertid också, att bidragsunderlaget görs värdebeständigt, både med hänsyn till indexmässiga kostnadsförändringar och till förändrade funktionskrav. Jag har vidare ansett att, för att nå fullt avsedd effekt, det är önskvärt, att *statsbidragsunderlaget bestäms som funktionsenhetskostnad*.

Det föreslagna bidragssystemet borde införas genom att en ny generell *författning rörande bidragsunderlaget för statliga anläggningsbidrag utfärdas*. Ett utkast till en dylik författning har uppgjorts.

Mitt förslag till ändringar i nuvarande bidragssystem berör ej i och för sig bidragsprocenten, men jag har framhållit, att i de fall, då det nya systemet innebär ökning av nu gällande bidragsunderlag, *en omprövning av statsbidragsprocenten* måste komma till stånd.

För utvecklings- och rationaliseringsarbete i fråga om det icke-statliga offentliga byggandet liksom för byggnadsgranskning och byggnadsrådgivning erfordras centralorgan med tillräcklig byggnadsteknisk och byggnadsekonomisk sakkunskap. Centrala sjukvårdsberedningens hittillsvarande verksamhet har synt mig visa, att den där valda formen varit lämplig och riktig. I anslutning bland annat till sjukhuslagstiftningssakkunnigas förslag har jag

därför föreslagit, att *centrala sjukvårdsberedningens verksamhet och organisation utbygges*, det förra bland annat genom att ärenden rörande socialvårdsbyggnader överföres till beredningen.

Utgående från de goda erfarenheter-
na av sjukvårdsberedningens verksamhet föreslår jag vidare, att för det andra stora området av icke-statligt offentligt byggande — skolväsendet — ett likartat organ, en *central skolbyggnadsberedning inrättas*. Jag har förutsatt, att det nya organet först får en mera provisorisk nämndform och att personal därvid ställs till förfogande från de myndigheter, som nu handhar motsvarande ärenden. På denna nämnd skulle då i första hand ankomma att uppgöra förslag till närmare utformning av organisation och verksamhetsformer.

Till sist har jag något gått in på frå-

gan om statsbidragsärendenas handläggning och därvid framhållit, att länsstyrelserna redan nu — och än mera i händelse av en decentralisering av bidragsärendena — har en betydande mängd byggnadsärenden. Jag föreslår därför, att länsstyrelserna förses med särskild sakkunskap på detta område. Jag har såsom en tänkbar lösning antytt möjligheten att utbygga länsstyrelserna med en särskild avdelning för anläggningsfrågor, bland annat de i detta sammanhang aktuella husbyggnadsärendena. Då den förutsatta utredningen om planväsendet även måste behandla länsarkitektorganisationen, har jag föreslagit, att *frågan om att förse länsstyrelserna med anläggningsteknisk sakkunskap upptages* i samband med frågan om planärendenas regionala handläggning.

Notförteckning

1. SOU 1956:39.
2. Post- och Inrikes tidn. 9/2 1954.
3. Remissyttrande över SOU 1956:39, avg. 26/3 1957. Kommunikationsdepartementet SA 155/56.
4. SOU 1957:22, s. 54.
5. SOU 1957:22, s. 53.
6. Remissyttrande över SOU 1956:39, avg. 12/4 1957. Kommunikationsdepartementet SA 155/56.
7. Remissyttrande över SOU 1956:39, avg. 27/3 1957. Kommunikationsdepartementet SA 155/56.
8. SOU 1957:22, s. 22.
9. SOU 1956:53, s. 13—14.
10. SOU 1956:53, s. 16.
11. SOU 1956:39, s. 253.
12. SOU 1957:22, s. 53.
13. SOU 1956:39, s. 184.
14. SOU 1956:53, s. 17—18.
15. Remissyttrande över SOU 1956:39, avg. 12/4 1957. Kommunikationsdepartementet SA 155/56.
16. SOU 1957:22, s. 53.
17. SOU 1956:53, s. 186 ff.
18. SOU 1956:53, s. 208.
19. SOU 1956:39, s. 63—65.
20. Reviderad nationalbudget. Meddelande från konjunkturinstitutet. Ser. B:22, s. 65 och tab. 4.
21. SOU 1956:53, s. 61 ff, 212 ff.
22. SOU 1957:22, s. 66 ff.
23. SOU 1957:22, s. 190—191.
24. SOU 1956:53, s. 210—211.
25. SOU 1957:22, s. 191—192.
26. SOU 1957:22, s. 209.
27. SOU 1957:22, s. 117.
28. SOU 1957:22, s. 216.
29. SOU 1956:53, s. 48—51.
30. SOU 1956:53, s. 52.
31. SOU 1956:53, s. 50—53.
32. SOU 1956:53, s. 206.
33. SOU 1956:39, s. 184.
34. SOU 1956:53, s. 43.
35. SOU 1957:10, s. 151 ff.
36. SOU 1956:39, s. 202 ff.
37. SOU 1957:22, s. 12; Remissyttrande över SOU 1956:39, avg. 4/4 1957. Kommunikationsdepartementet SA 155/56.
38. Riksdagsberättelsen 1955:I Ju 35.
39. Prop. 182/1956.
40. Prop. 106/1957.
41. Riksdagsberättelsen 1956:I E 38.
42. SOU 1956:53, s. 17—19.
43. SOU 1957:22, s. 11—13; Remissyttrande över SOU 1956:39, avg. 4/4 1957. Kommunikationsdepartementet SA 155/56.
44. SOU 1956:39, s. 248—249.
45. SOU 1956:53, s. 17—19.
46. Post- och Inrikes tidn. 9/2 1954.
47. Remissyttrande över SOU 1956:39, avg. 21/3 1957. Kommunikationsdepartementet SA 155/56.
48. Statens byggnadsbesparingsutredning: Våningsantal och planform, Konstruktion och material, Dimensionerande utetemperatur, Golvmaterial och golvkostnad, Vad kostar källare, Riktig värmebehovsberäkning. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957. Enplansbyggnader, Fönstertyp och fönsterstorlek, Ventilation och anläggningskostnad, Lokaldimensioner och kostnad. Nordiska bokhandeln, Stockholm 1958.
49. Statens sakrevisions underdåniga skr. ang. översyn av gällande anvisningar rörande skolbyggnader, avg. i juni 1957.
50. Statens byggnadsbesparingsutredning: Våningsantal och planform. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957.
51. Statens byggnadsbesparingsutredning: Konstruktion och material. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957. Se not 48.
52. SOU 1956:39, s. 135 ff.
53. SOU 1956:39, s. 135 ff.
54. SOU 1956:39, s. 139—143.
55. SOU 1955:21.
56. Prop. 63/1956.
57. Statens byggnadsbesparingsutredning: Riktig värmebehovsberäkning. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957.
58. SOU 1956:39.
59. SFS 1952:496.
60. SOU 1956:39, s. 143—145.
61. SFS 1952:496.

62. SFS 1928: 358, § 6.
63. Statens byggnadsbesparingsutredning: Golvmaterial och golvkostnad. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957.
64. SFS 1942: 680, ändr. 1/1 1958.
65. Särskilda föreskrifter för statens maskinprovningar, utfärdade av Kungl. lantbruksstyrelsen 19/3 1943 med ändr. 11/3 1947.
66. SFS 1922: 623, 1925: 249, 1939: 444, 1950: 514.
67. Prop. 1/1957. Bil. 11 G. p. 30.
68. Prop. 1/1957. Bil. 12 C. p. 9.
69. Prop. 1/1957. Bil. 12 C. p. 22—25.
70. SFS 1950: 514.
71. V. P. M. ang. statens provningsanstalt, avg. 1/12 1950.
72. Statens byggnadsbesparingsutredning: Fönstertyp och fönsterstorlek. Under tryckning.
73. Prop. 1/1957. Bil. 12 C. p. 39.
74. SOU 1956: 39, s. 157—158.
75. SOU 1956: 39, s. 150—158.
76. SOU 1956: 39, s. 154—157.
77. SOU 1956: 53, s. 208.
78. Statens byggnadsbesparingsutredning: Dimensionerande utetemperatur. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957.
79. Prop. 163/1953.
80. Prop. 163/1953.
81. SFS 1953: 623.
82. SFS 1953: 623.
83. Betänkande ang. maskin- och byggnadsarbeten vid sinnessjukhusen, avg. 29/6 1957. Stencil.
84. Statens byggnadsbesparingsutredning: Våningsantal och planform. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957.
85. Byggmästaren 1955, B 5.
86. SOU 1956: 39, s. 167.
87. Statens byggnadsbesparingsutredning: Våningsantal och planform. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957.
88. SOU 1956: 39, s. 168 ff.
89. Skr. till Kungl. kommunikationsdepartementet 6/6 1956.
90. SOU 1950: 2, s. 105—108.
91. SOU 1956: 39, s. 67—83.
92. Prop. 1/1957. Bil. 26, s. 1. 5.
93. Prop. 1/1911. 1 Saml. 1 Avd. 1 Band. I. Riksstatens uppställning.
94. Prop. 114/1935.
95. SOU 1954: 21, s. 102; prop. 124/1955, s. 118, 121.
96. Prop. 199/1938, s. 18—20; prop. 1/1944. Bil. Kapitalbudgeten. Investeringsplan. 1 Saml. 4 Band.
97. Welinder, Carsten: Offentlig hushållning, s. 163. Ystad 1955.
98. Rskr. 121/1935, s. 5—6.
99. Rskr. 382/1937.
100. Prop. 199/1938, s. 14.
101. Prop. 114/1935, s. 36.
102. Prop. 199/1938, s. 2—3, 16.
103. Prop. 199/1938, s. 18—20; prop. 1/1944. Bil. Kapitalbudgeten. Investeringsplan. 1 Saml. 4 Band.
104. Rskr. 284/1938.
105. Betänkande ang. maskin- och byggnadsarbeten vid sinnessjukhusen, avg. 29/6 1957, s. 19—23. Stencil.
106. SOU 1952: 45, p. 254, 257.
107. Prop. 225/1937, s. 11; prop. 180/1943, s. 233; SOU 1950: 2, s. 125 v.
108. SOU 1952: 45, p. 253.
109. SOU 1952: 45, p. 126.
110. Prop. 199/1938, s. 17—18; prop. 1/1939 Bil. Inkomster, s. 45.
111. Prop. 201/1938, s. 41—44, 49.
112. Prop. 71/1943, rskr. 120; prop. 1/1946. Bil. Statens allmänna fastighetsfond, s. 6—7; Rskr. 38/1949.
113. Welinder, Carsten: a. a., s. 159.
114. Rskr. 121/1935, s. 4.
115. K. br. 29/6 1956.
116. K. br. 11/5 1956.
117. Betänkande ang. maskin- och byggnadsarbeten vid sinnessjukhusen, avg. 29/6 1957, s. 4. Stencil.
118. Prop. 75/1944.
119. Betänkande ang. maskin- och byggnadsarbeten vid sinnessjukhusen, avg. 29/6 1957, s. 4. Stencil.
120. Prop. 114/1935, s. 30—31.
121. Prop. 114/1935, s. 9.
122. Prop. 114/1935, s. 19.
123. Prop. 114/1935, s. 20.
124. Rskr. 121/1935, s. 6.
125. SOU 1956: 39, s. 166 ff.
126. Prop. 1/1957. Bil. 26, s. 1. 5.
127. Prop. 1/1957. Bil. 1. Inkomster. Den ekonomiska politiken.
128. Prop. 158/1939, SU 143.
129. SFS 1928: 358.
130. SOU 1952: 35, s. 26 ff.
131. SOU 1957: 21.
132. Kungl. byggnadsstyrelsens underdåniga skr. 31/8 1957.
133. SOU 1952: 35, s. 43—57.
134. SOU 1952: 35, s. 30—33.
135. SFS 1928: 358.
136. SOU 1950: 45.
137. SOU 1950: 45, s. 155—163; SOU 1952: 35, s. 79.
138. Prop. 49/1957.
139. SFS 1945: 507, 1947: 246.
140. SFS 1939: 462, 1953: 489.
141. SFS 1953: 339.
142. SFS 1955: 425.
143. Prop. 122/1957; SFS 1957: 318.
144. Prop. 122/1957; SFS 1957: 318.
145. SFS 1957: 318.
146. Prop. 146/1957.
147. Prop. 122/1957; SFS 1957: 480.
148. SFS 1939: 910, 1945: 120, 1949: 454, 1951: 398, 1951: 582.
149. SFS 1945: 594, 1952: 404.
150. K. br. 31/3 1957.

151. SFS 1946:887, 1952:600, 1955:501.
152. SFS 1946:421, 1954:484.
153. SFS 1937:296, 1943:298, 1950:277.
154. SFS 1954:738.
155. SFS 1939:537, 1942:271, 1946:229, 1954:403.
156. SFS 1914:292, 1921:385, 1928:304, 1937:207, 1949:628.
157. SFS 1920:667, 1927:257, 1947:800.
158. SFS 1951:820, 1954:505.
159. SFS 1937:742, 1954:528.
160. SFS 1944:697.
161. SFS 1944:696.
162. K. br. 24/11 1944.
163. K. br. 7/6 1956.
164. K. br. 26/1 1951.
165. Betänkande ang. förenklad statsbidragsgivning till primärkommunernas kapitalutgifter, avg. 3/12 1956. Stencil.
166. Betänkande ang. statsbidrag till byggnader för det allmänna skolväsendet m. m., avg. 13/12 1956. Stencil.
167. Prop. 122/1957.
168. SOU 1956:1.
169. SOU 1955:39.
170. Prop. 1/1957. Bil. 26, p. 89.
171. Byggnadsbesparingsutredningens underdåniga skr.: 3/1 1957; 4/2 1957.
172. Prop. 122/1957, s. 73—100.
173. Statens sakrevisions underdåniga skr. 4/2 1957.
174. Prop. 122/1957, s. 102.
175. Prop. 122/1957, s. 104.
176. Yttrande över SOU 1956:39, avg. 21/3 1957. Kommunikationsdepartementet SA 155/56.
177. Statens byggnadsbesparingsutredning: Väningsantal och planform. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1957.
178. Statens sakrevisions underdåniga skr. 4/2 1957.
179. Skolbyggnader. Kungl. skolöverstyrelsens skriftserie 20, s. 7—9.
180. Skolbyggnader. Kungl. skolöverstyrelsens skriftserie 20, s. 24.
181. SFS 1939:910.
182. SOU 1952:35, s. 30—33.
183. SFS 1940:1044.
184. SOU 1956:27, s. 97—98.
185. SOU 1956:27, s. 10—11.
186. SOU 1956:27, s. 7—8.
187. SOU 1956:27, s. 85—86.
188. SFS 1929:321.
189. K. br. 4/5 1956.
190. Prop. 1/1957. Bil. 7 C. p. 7.



Statens offentliga utredningar 1957

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

JO och kommunerna. [2]
Fordringspråkription m. m. [11]
Förenklad äggnadslagstiftning. [21]
Stads- och fridsfängelser. [34]
Offentlig förvisning av djur. [38]
Sjömanska. [39]
Indragning av oförtjänt jordvärdestegring. [43]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Statens instans för folkhälsan arbetsuppgifter och organisation. [6]
Kansliets administrativa tjänst. [23]

Kommunalförvaltning.

Stater och kommunernas finansväsen.

Fullföljdsberäkning i skattemål. [3]
Den statliga indirekta beskattningen. [13]
Statliga företagsformer. 4. Statens vattenfallsverk. [26]
Löne- och kattegrupperingarna. [42]

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Allmänna pensionberedningen. 1. Förbättrad pensionering [7] 2. Remissyttranden. [16]
1955 års långtidsutredning. 2. Balanserad expansion. Bilagor. [6] 3. Remissyttranden. [22]
Beroende uppdragstagare. [14]
Bostäder för äldre och invalider. [31]
Allmän familjerådgivning. [33]
Förenklad bostadslånggivning. [44]
Statens byggnadsbesparingsutredning 2. Offentliga byggnader. Organisation och ekonomi. [47]

Hälsa- och sjukvård.

Nordiskt samarbete inom näringsforskningen. [1]
Psykisk barn- och ungdomsvård. [40]

Allmänt näringsväsen.

Oljelagring [4]

Fast egendom. Jordbruk med binnedningar.

Jordbruks förstärkande med skog. [8]
Markvård och erosionssskydd. [17]
Utredning med förslag till ny veterinärtaxa m. m. [20]
Ströängar. [30]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Stommaterial från jord- och stenindustrin. [12]
Statliga betongbestämmelser. Del 2 a. [25]

Handel och sjöfart.

Mönstring och registrering av sjöfolk. [29]

Kommunikationsväsen.

Trafiksäkerhet. 2. [18]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Krigsskada på egendom. [15]
Trafikförsäkring. [36]

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.

Andlig odling i övrigt.

Församlingslag. [18]
Biskopsvalkommittén. 1. Biskopsval. [19] 2. Årkebiskopsval. [27]
Den akademiska undervisningen. Forskarrekryteringen. [24]
Lärarutbildningen på det husliga området. [28]
Statens skogsskolor. [32]
Utbildning av lärare i manlig slöjd. [35]
Idrotten och samhället. [41]
Församlingslag för Stockholm. [45]
Seminarieorganisationen II. [46]

Försvarsväsen.

Örlogsvarvens organisation m. m. [9]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordiskt ekonomiskt samarbete. Allmän del. [37]