

Nr 177

**Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om byggnadstillstånd
m. m.; given Stockholms slott den 29 oktober 1971.**

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

CARL GUSTAF
ERIC HOLMQVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (1963: 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete skall ersättas med en lag om byggnadstillstånd m. m. Enligt den nuvarande lagen har Kungl. Maj:t fullmakt att förordna att byggnadsarbete av visst slag inte får påbörjas utan tillstånd, om det råder allvarlig brist på arbetskraft inom byggnadsindustrin eller det föreligger annat avsevärt hinder för byggnadsverksamheten. Kungl. Maj:t har begagnat sig av fullmakten för att kräva tillstånd för uppförande av bl. a. bensinstationer, bilverkstäder, parkeringshus, butiks-, kontors- och banklokaler, vissa kommunala byggnader, däribland sjukhus och ålderdomshem, bostadshus som uppförs utan statliga lån, vissa fritidshus, samlingslokaler, sporthallar och idrottsanläggningar. Fullmakten utlöper vid årsskiftet 1971-72. Enligt det nya förslaget skall Kungl. Maj:t få fullmakt att förordna om byggnadstillstånd, om det behövs för att begränsa byggnadsverksamheten med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen. Förordnandet skall kunna begränsas till att avse viss tid, visst slag av byggnadsarbete eller viss del av landet. Det föreslås att fullmakten inte görs tidsbegränsad.

Den nuvarande lagen ger Kungl. Maj:t möjlighet att fordra igångsättningstillstånd för visst byggnadsarbete även för säsongutjämning av sysselsättningen. Denna fullmakt utnyttjas inte f. n. men den föreslås bibehållen i den nya lagstiftningen.

Förslag till

Lag om byggnadstillstånd m. m.

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Konungen kan förordna, att byggnadsarbete ej får påbörjas utan särskilt tillstånd (byggnadstillstånd), om sådant förordnande behövs med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen. Förordnande får begränsas till att avse viss tid, visst slag av byggnadsarbete eller viss del av landet.

Konungen kan vidare i fråga om visst område förordna, att byggnadsarbete ej får påbörjas utan särskilt tillstånd (igångsättningstillstånd), om det visat sig att jämn sysselsättning under olika delar av året icke kan upprätthållas på annat sätt för byggnadsindustrins arbetskraft inom området. Förordnande får begränsas till att avse viss tid eller visst slag av byggnadsarbete.

2 §

Med byggnadsarbete förstås i denna lag

1. uppförande av eller schaktning för byggnader av alla slag,
2. anläggande av väg, järnväg, spårväg eller annan större fast transportanordning eller av bro, hamn, farled, flottled, flygplats, berggrum, kraft-, vatten- eller avloppsledning, gata, park, djurpark, parkeringsplats, idrotts-, motions-, friluftsför- eller nöjesplats,
3. utförande av vattenbyggnads- eller torrlägningsföretag eller annat liknande anläggningsarbete,
4. om- eller tillbyggnad, reparation eller underhållsarbete på byggnad eller anläggning som avses under 1–3,
5. rivning av byggnad.

3 §

Fråga om tillstånd prövas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

Tillstånd får förenas med villkor i fråga om den arbetsstyrka som skall utföra byggnadsarbetet och om tidpunkten för arbetets påbörjande.

4 §

Behöver byggnadsarbete utföras utan dröjsmål på grund av att byggnad eller annan egendom skadats eller för att förebygga sådan skada eller av annan liknande anledning, får arbetet utan hinder av vad som föreskrivits med stöd av 1 § eller 3 § andra stycket bedrivas i nödvändig omfattning under högst åtta dagar.

5 §

Bedrives byggnadsarbete utan tillstånd, när sådant fordras enligt denna lag, eller i strid mot villkor som föreskrivits med stöd av 3 § andra stycket kan myndighet som Konungen bestämmer föreskriva förbud vid vite att fortsätta arbetet. Förbud skall hävas, när det ej längre behövs.

Talan om utgivande av vite får ej väckas utan medgivande av arbetsmarknadsstyrelsen.

6 §

Konungen kan förordna om skyldighet för den som bedriver byggnadsarbete att lämna de uppgifter som behövs för tillämpningen av denna lag.

Den som utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag har tillträde till arbetsplats och får där företaga undersökning som föranledes av tillsynen.

7 §

Vad som inhämtats med stöd av 6 § får ej obehörigen yppas.

8 §

Myndighets beslut enligt denna lag länder till efterrättelse utan hinder av förd talan, om ej annat förordnas.

9 §

Till böter dömes den som

1. underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet som avses i 6 § eller
2. vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som avses i 6 § uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 7 §, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

I fråga om brott som avses i första stycket får allmänt åtal väckas endast efter anmälan av arbetsmarknadsstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972, då lagen (1963:268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete skall upphöra att gälla.

Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande i fråga om igångsättningstillstånd som beviljats före den 1 januari 1972.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet på Stockholms slott den 29 oktober 1971.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASP-LING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *byggnadstillstånd m. m.* och anför.

1. Inledning

Olika metoder har under de senaste decennierna tillämpats för att möjliggöra en prioritering och en anpassning av byggnadsverksamheten till samhällets resurser. Det finns inget som tyder på att behovet av instrument som gör det möjligt för samhället att påverka omfattningen och inriktningen av byggnadsinvesteringarna kommer att minska.

För att söka få till stånd en mera långsiktig lösning av frågan hur sådana instrument lämpligen bör vara utformade tillkallade dåvarande chefen för inrikesdepartementet, med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 oktober 1967, byggplaneringsutredningen¹ med uppdrag att utreda frågor om planering av byggnads- och anläggningsverksamhetens omfattning och inriktning.

Utredningen har den 11 juni 1970 avlämnat betänkandet (SOU 1970: 33) Medel för styrning av byggnadsverksamheten. Utredningens förslag innefattar nya ekonomiska medel för att styra byggnadsinvesteringarna, främst sommaravgifter och vinterbidrag för säsongstyrning och ett system med konjunkturdepositioner för i första hand näringslivets byggande. En ny lag om byggnadstillstånd förslås ersätta den nuvarande lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete och är avsedd att användas i huvudsak i fråga om det privatfinansierade bostadsbyggandet och kommunernas byggande.

¹ Statssekreteraren i inrikesdepartementet, numera generaldirektören hos byggnadsstyrelsen Reidar Tillet, ordförande, generaldirektören hos statistiska centralbyrån Ingvar Ohlsson, överdirektören hos arbetsmarknadsstyrelsen Bertil Rehnberg, budgetchefen, numera statssekreteraren i finansdepartementet Bo Jonas Sjölander, och rättschefen, numera statssekreteraren i inrikesdepartementet Rune Berggren.

Remissyttranden över betänkandet har avgivits av fortifikationsförvaltningen, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, postverket, televerket, statens järnvägar, statens vägverk, statskontoret, kammarrätten, byggnadsstyrelsen, statistiska centralbyrån (SCB), riksskattenämnden, konjunkturinstitutet, skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen, statens nämnd för samlingslokaler, statens vattenfallsverk, förenade fabriksverken, fullmäktige i riksbanken, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Kalmar, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Västernorrlands samt Norrbottens län, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Kooperativa förbundet (KF), Svenska bankföreningen, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska byggnadsindustriförbundet, Svenska riksbyggen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska väg- och vattenbyggarnas arbetsgivareförbund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Sveriges industriförbund samt handelskammaren i Malmö.

Innan jag går närmare in på det förslag jag ämnar presentera i det följande vill jag fästa uppmärksamheten på att byggarbetskraftsutredningen (In 1968: 19) behandlar frågor som är av avgörande betydelse för bedömningen av vilka styrmedel som är de mest effektiva för att få till stånd en jämn sysselsättning under året inom byggnadsindustrin. Byggarbetskraftsutredningen väntas avge förslag under loppet av nästa år och jag anser det önskvärt att avvakta resultatet av utredningens arbete, innan jag tar ställning till byggplaneringsutredningens förslag om införande av sommaravgifter och vinterbidrag för säsongstyrning.

Med hänsyn bl. a. till det samband som föreligger mellan säsong- och konjunkturstyrning bör bedömningen av användningen av ekonomiska styrmedel för dessa syften göras i ett sammanhang. Jag anser därför att också ställningstagandet till utredningsförslaget om införande av ett system med konjunkturdepositioner får anstå i avvaktan på byggarbetskraftsutredningens betänkande.

I fråga om den administrativa styrning av byggnadsverksamheten som sker genom byggnadsregleringen är förhållandet något annorlunda. Enligt den nu gällande lagen (1963: 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete har Kungl. Maj:t fullmakt att förordna att byggnadsarbete av visst slag inte får påbörjas utan tillstånd, om det råder allvarlig brist på arbetskraft inom byggnadsindustrin eller det föreligger annat avsevärt hinder för byggnadsverksamheten. Kungl. Maj:t har begagnat sig av denna fullmakt för att kräva tillstånd för uppförande av bl. a. bensinstationer, bilverkstäder, parkeringshus, butiks-, kontors- och bankloka-

ler, vissa kommunala byggnader, däribland sjukhus och ålderdomshem, bostadshus som uppförs utan statliga lån, vissa fritidshus, samlingslokaler, sporthallar och idrottsanläggningar. Fullmakten för Kungl. Maj:t utlöper emellertid vid årsskiftet 1971-72. Det är därför nödvändigt att nu ta ställning till om denna administrativa byggnadsreglering skall bibehållas och om några ändringar är önskvärda i förhållande till vad som nu gäller.

2. Historik och nuvarande ordning

I juni 1942 genomfördes en reglering av byggnadsverksamheten för att styra byggnadsinvesteringarna. Regleringen grundade sig på 1939 års tjänstepliktslag (1939: 934). Bestämmelserna gavs i kungörelsen (1942: 563) om arbetsförmedlingstvång för byggnadsverksamhet m. m. Enligt kungörelsen fick arbetstagare anställas i byggnadsarbete endast enligt anvisning av offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande. Denna kungörelse avlöstes av en kungörelse med motsvarande innehåll senare samma år (1942: 925).

År 1943 infördes en särskild lagstiftning om byggnadsreglering, nämligen *lagen (1943: 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete*. Denna lag hade karaktären av fullmaktslag med befogenhet för Kungl. Maj:t att sätta den i tillämpning i fall av krig eller krigsfara eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden. Dess huvudsyfte angavs vara att möjliggöra den reglering och begränsning av byggnadsverksamheten som var erforderlig för att upprätthålla ett fast penningvärde och befrämja en ändamålsenlig användning av förnödenheter och arbetskraft.

1943 års lag var tidsbegränsad men förlängdes i olika omgångar till utgången av juni 1963. Den sattes första gången i tillämpning genom kungörelsen (1943: 640) med tillämpningsföreskrifter till lagen.

I princip omfattade 1943 års lag all byggnads- och anläggningsverksamhet, dvs. uppförande av hus av alla slag, rivning av hus samt schaktning för husbyggnad, anläggande av väg, järnväg, spårväg eller annan större fast transportanordning eller av bro, hamn, farled, flottled, kraft-, vatten- eller avloppsledning, gata, park, vattenbyggnads- eller torrlägningsföretag »samt annat liknande anläggningsarbete». Regleringen omfattade även, med vissa undantag, om- eller tillbyggnad samt reparation och underhållsarbete på de byggnader och anläggningar som föll under regleringen.

I tillämpningskungörelsen föreskrevs vidare en prövning beträffande den på byggnadsplatserna sysselsatta arbetskraften. För varje arbetstagare som skulle anställas i byggnadsarbete krävdes medgivande av vederbörande länsarbetsnämnd eller nämnden underställd arbetsförmedling.

Regleringen skulle tillgodose flera syften. För det första hade man en byggnadstillståndsprövning vid vilken det gällde att inom varierande resursramar välja de mest angelägna byggnadsobjekten. För det andra hade man en igångsättningsprövning som syftade till säsongutjämning i sysselsättningen, och för det tredje hade man en prövning som närmast kan karakteriseras som en ransonering av arbetskraften i syfte att hålla tillbaka en tillväxt av byggnadsarbetarkåren. Tidvis, särskilt under kriget, skedde också en prövning beträffande användningen av byggnads-

material, vilken syftade till att minska åtgången av sådant material som det var brist på.

Under 1950-talets senare del ägde en inskränkning av regleringen rum som var betingad inte endast av en inträdande konjunkturdämpning utan också av en önskan att ersätta regleringen med andra styrmedel. Kvar av regleringen fanns efter år 1958 endast en igångsättningsprövning i säsongutjämnande syfte.

År 1959 inleddes på vissa orter en försöksverksamhet med samarbetsnämnder, sedermera kallade byggarbetsnämnder, vilkas uppgift var att främja en sådan planering av byggnadsverksamheten att bästa möjliga säsongutjämning och i övrigt ett rationellt ianspråktagande av arbetskraften uppnåddes. Försöksorterna undantogs från bestämmelserna om igångsättningstillstånd.

Med sikte på en fortsatt utveckling efter dessa riktlinjer ersattes 1943 års lagstiftning om byggnadsreglering med *lagen (1963: 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete*. Även denna lag har fullmaktskaraktär. Till skillnad från 1943 års lag avsåg den nya lagen emellertid från början endast igångsättningsreglering för säsongutjämning. Sålunda kunde Kungl. Maj:t införa krav på igångsättningstillstånd, om det var nödvändigt för att åstadkomma säsongutjämning inom visst område. Fullmakten togs genom kungörelsen (1963: 269) med tillämpningsföreskrifter till lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete i anspråk på de orter där det inte fanns försöksverksamhet med byggarbetsnämnder. Det förutsattes att något behov av tvångsmässig reglering av byggnadsverksamheten i säsongutjämnande syfte inte längre skulle föreligga när systemet med byggarbetsnämnder var allmänt genomfört. Så har nu skett genom det s. k. rekommendationssystemet, som jag återkommer till i det följande. Lagen skulle emellertid ge möjlighet att ingripa med reglering för den händelse de på frivillighet grundade åtgärderna skulle visa sig otillräckliga. Något sådant ingripande har dock inte befunnits erforderligt och f. n. är fullmakten att kräva igångsättningstillstånd i säsongutjämnande syfte inte utnyttjad.

Redan år 1964 bedömdes det emellertid nödvändigt att med hänsyn till konjunkturutvecklingen återinföra byggnadsreglering som konjunkturstyrande medel. Genom lagen (1964: 300) angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete fick Kungl. Maj:t möjlighet att för viss tid förordna att byggnadsarbete av visst slag, som var att anse som mindre angeläget från allmän synpunkt, inte fick påbörjas inom visst område, om där rådde allvarlig brist på byggarbetskraft. Tillägget gjordes tidsbegränsat men har sedan förlängts och gäller enligt lagen (1970: 681) om fortsatt giltighet av 1 § andra stycket lagen (1963: 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete till utgången av år 1971.

Samtidigt med att 1964 års lagändring trädde i kraft förordnade Kungl.

Maj:t genom kungörelsen (1964: 301) angående ändring i kungörelsen den 31 maj 1963 (nr 269) med tillämpningsföreskrifter till lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete, att regleringen skulle gälla i huvudsak i de tre största städerna med kringliggande kommuner. Detta giltighetsområde har sedermera i omgångar utsträckts så att det nu täcker hela landet.

Vidare har förutsättningarna för Kungl. Maj:ts befogenhet att konjunkturreglera byggnadsverksamheten utvidgats till att omfatta, förutom allvarlig brist på byggarbetskraft, även annat avsevärt hinder för byggnadsverksamheten. Bestämmelser härom infördes genom lagen (1965: 809) angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete.

De byggnadsarbeten för vilka igångsättningstillstånd krävs (s. k. oprioriterat byggnadsarbete) anges i 3 § första stycket i tillämpningskungörelsen (ändrad senast 1970: 682). I stort sett utgörs de oprioriterade byggnadsarbetena av byggnadsarbeten som avser bensinstationer, bilverkstäder, parkeringshus, butiks-, kontors- och banklokaler, samlings- och nöjeslokaler, kommunala förvaltningsbyggnader, idrottsanläggningar, det icke statsbelånade bostadsbyggandet, större fritidshus och gruppbebyggelse av sådana hus, vissa kommunala samfärdsleder, vissa sjukvårds- och socialvårdsinrättningar, kommunala och enskilda lokaler för undervisningsändamål vilka uppförs utan statsbidrag samt rivning av flerfamiljshus i vissa fall.

Byggnadsarbete som enligt nu redovisade föreskrifter i och för sig omfattas av tillståndsplikt får dock i vissa fall bedrivas utan tillstånd. Undantagna är sålunda arbeten som avser installation av elektriska ledningar eller andra elektriska anordningar, måleriarbete, arbete som avser mindre komplettering av befintlig värme-, vatten-, avlopps- eller ventilationsanläggning, när arbetet inte står i samband med annat byggnadsarbete. Dessutom gäller undantag för dels reparations- eller underhållsarbete, om sammanlagt högst tre personer kommer att sysselsättas i arbetet, dels byggnadsarbete som bedrivs av statlig myndighet eller för statens räkning.

För oprioriterade byggnadsföretag, som inte omfattas av nyssnämnda undantag, gäller således att de inte får påbörjas utan tillstånd. Tillstånd kan liksom i byggnadsregleringen enligt 1943 års lag förenas med villkor om storleken och sammansättningen av den arbetsstyrka som vid varje tillfälle får sysselsättas i det ifrågavarande arbetet.

De oprioriterade byggnadsföretagen omfattas inte av det tidigare nämnda rekommendationssystemet. Säsongsstyrning av dessa byggnadsföretag sker genom att igångsättningstillstånden lämnas under förutsättning att arbetena påbörjas före viss tidpunkt.

Till skillnad från vad som tidigare gällde är det enligt nuvarande lag inte möjligt att döma den till straff som bryter mot bestäm-

melserna och bygger utan tillstånd. Sanktionen är i stället förbud vid vite att fortsätta arbetet. Vitesförbud meddelas av AMS, och talan om utgivande av försuttet vite utförs av allmän åklagare vid domstol efter medgivande av styrelsen.

Genom en lagändring år 1967 (1967: 780) överfördes beslutanderätten i fråga om igångsättningstillstånd på Kungl. Maj:t – i stället för tidigare AMS – med befogenhet för Kungl. Maj:t att delegera beslutanderätten till styrelsen eller länsarbetsnämnd. Genom ändring (1968: 109) i tillämpningskungörelsen föreskrevs med stöd härav, att om byggnadskostnaden uppgick till minst 5 milj. kr. och om arbetet avsåg objekt, som inte omfattas av särskilt fastställda ramar, frågan om igångsättningstillstånd skulle avgöras av Kungl. Maj:t. Kostnadsgränsen har sedermera (1969: 90) sänkts till 3 milj. kr. I övriga fall meddelas tillstånd av länsarbetsnämnd.

Särskilda ramar för beviljande av igångsättningstillstånd fastställs av Kungl. Maj:t för privatfinansierade bostadshus, dock inte fritidshus, samt för sjukhus, sjukhem och ålderdomshem. För bostadshusen fastställs ramarna i ett största antal lägenheter, för ålderdomshemmen i ett största antal platser samt för sjukhusen och sjukhemmen i ett högsta belopp för byggnadskostnaden, allt för en angiven begränsad tidsperiod. Ramarna fördelas regionalt och på enskilda objekt. I fråga om bostadshus handhas fördelningen på län och i viss utsträckning på orter av AMS i samråd med bostadsstyrelsen. På länsplanet meddelas igångsättningstillstånd i enskilda fall av länsarbetsnämnden i samarbete med de regionala myndigheter som deltar i bostadsplaneringen. Beträffande ålderdomshem, sjukhus och sjukhem ger socialstyrelsen anvisning om ramarnas fördelning på enskilda objekt och igångsättningstillstånd utfärdas av länsarbetsnämnderna på grundval av socialstyrelsens anvisningar.

I de ärenden som prövas av Kungl. Maj:t föreligger yttrande från länsstyrelsen om angelägenheten av att arbetena kommer till utförande.

Det s. k. rekommendationssystemet, som har varit i tillämpning sedan juli 1966, baseras på en överenskommelse, daterad den 21 september 1964, mellan AMS, Svenska byggnadsindustriförbundet, Svenska väg- och vattenbyggarnas arbetsgivareförbund samt Svenska byggnadsarbetareförbundet. Svenska kommunförbundet har uttalat, att det ansluter sig till överenskommelsens syfte. Enligt överenskommelsen uppdelas landet i planeringsområden. Inom vart och ett av områdena tillsätts en byggarbetsnämnd med representanter för arbetsmarknadsverket samt för planeringsområdets arbetsgivare, byggnadsarbetarkår och kommuner. Antalet planeringsområden varierar mellan ett och fem per län och uppgår sammanlagt till 68 i hela landet.

Byggarbetsnämnd skall enligt överenskommelsen ta ställning till länsarbetsnämndens prognoser över byggnadsverksamheten och arbetskraftsresurserna. Det ankommer vidare på byggarbetsnämnden och dess le-

damöter att göra sig underrättade om planeringsläget i byggnadsverksamheten och medverka till att erforderliga kontakter upprätthålls mellan länsarbetsnämnd och byggherrar. Ledamöterna skall också informera sina huvudmän om planerings- och sysselsättningsfrågorna inom området.

Med utgångspunkt i prognoserna diskuterar byggarbetsnämnden arbetsmarknadsläge, sysselsättningsutveckling och igångsättningstider för aktuella projekt. Byggarbetsnämnden är ett rådgivande organ, som skall främja utbytet av synpunkter på sysselsättningsplaneringen, såväl från byggnadsbranschen till länsarbetsnämnderna som i motsatt riktning. Länsarbetsnämnden utfärdar skriftlig rekommendation till byggherren om lämplig igångsättningstid. De i överenskommelsen deltagande arbetsgivarorganisationerna har utfäst sig att verka för att deras medlemmar iakttar de givna rekommendationerna. Det praktiska arbetet med prognoserna och den kontaktverksamhet som planeringen kräver utförs av länsarbetsnämndernas planeringsavdelningar.

Rekommendationsförfarandet är som nämnts baserat på en överenskommelse och gäller formellt endast de i överenskommelsen deltagande parterna. Av administrativa skäl har objekt som har kostnadsberäknats till mindre än 100 000 kr. undantagits från rekommendationssystemet. Detta omfattar inte heller styckbyggda en- eller tvåfamiljshus. I fråga om kommunernas egenregibyggande medtages i den praktiska tillämpningen större arbeten, medan framför allt löpande underhåll och liknande lämnas utanför. I sina instruktioner till länsarbetsnämnderna har AMS framhållit att det är angeläget att även de ärenden som faller under byggnadsregleringen inordnas i de i övrigt gällande planeringsrutinerna. Yttrande från byggarbetsnämnderna om lämplig igångsättningstid inhämtas sålunda alltid även i dessa ärenden.

3. Utredningen

I sin behandling av de olika medlen för styrning av byggnadsverksamheten har utredningen tagit fasta på de omedelbara syftena med en sådan styrning. Dessa syften har sammanfattningsvis förutsatts vara att motverka säsongsvängningar i byggnadsaktiviteten i överensstämmelse med samhällets sysselsättningspolitiska mål (säsongstyrning), att påverka byggnadsinvesteringarna i konjunkturstabiliserande riktning i överensstämmelse med allmänt stabiliseringspolitiska mål (konjunkturstyrning), att påverka byggnadsinvesteringarnas geografiska fördelning i överensstämmelse med målen för samhällets regionalpolitik (regional styrning) samt att påverka byggnadsinvesteringarnas fördelning på skilda byggnadssektorer i överensstämmelse med samhällets ekonomiska och allmänt välfärdspolitiska mål (sektorstyrning).

3.1 Erfarenheterna av byggnadsregleringen

Användningen av *byggnadsregleringen* som en direkt, objektvis utförd styrning av byggnadsverksamheten i säsongutjämnande syfte förefaller enligt utredningen vara allmänt accepterad.

När rekommendationssystemet infördes år 1966, kom detta styrmedel att i den praktiska tillämpningen reserveras för byggnadsarbeten som inte föll under regleringen. För de reglerade arbetena bestäms f. n. igångsättningstiden med tanke på såväl säsong- som konjunkturutjämnning. Säsongstyrningen genom reglering och styrning medelst rekommendationer samordnas.

Rekommendationssystemet går ut på att genom anvisning av igångsättningstider för enskilda byggnadsobjekt utjämna den totala byggnadsaktiviteten över säsongerna. Vad gäller byggherrarnas respekt för lämnade anvisningar ger hittillsvarande erfarenheter inte vid handen, att det skulle vara någon skillnad mellan igångsättningstillstånd och rekommendationer. Enligt samstämmiga uppgifter från länsarbetsnämnderna hör det till undantagen att byggnadsarbeten påbörjas före rekommenderade eller genom tillstånd anvisade tidpunkter.

Uppgifter om hur sysselsättningen utvecklas i de byggnadsarbeten som påverkas av denna säsongstyrning erhålls genom de kvartalsvis utförda byggnadsinventeringarna. Variationerna i sysselsättningen är begränsade. Från februari till maj redovisas dock en uppgång, lika regelbundet återkommande som nedgången från november till februari. Under den tid rekommendationssystemet har varit i full tillämpning har skillnaden mellan februari och maj motsvarat ungefär 5 % av den inventerade sysselsättningen. En genomgång av materialet från inventeringarna visar, att säsongsvängningarna återkommer på objekt i flertalet storleksklasser, men mindre utpräglat vad gäller de större objekten.

Även om de angivna säsongvariationerna kan förutsättas vara väsentligt lägre än dem man skulle få om den ifrågavarande byggnadsproduktionen fick utvecklas fritt, har man således ännu inte lyckats att helt eliminera säsongsvängningarna i den del av byggnadsverksamheten som styrs medels rekommendationer och igångsättningstillstånd.

Under den närmaste efterkrigstiden och långt fram på 1950-talet intog byggnadsregleringen en framskjuten plats som konjunkturpolitiskt medel. Ses emellertid regleringen i främsta rummet som ett medel att dämpa överkonjunkturer, kan erfarenheterna av dess användning enligt utredningen inte anses tyda på att medlet har varit tillräckligt för denna uppgift. Under högkonjunkturen åren 1945–1947, 1950–1951 och 1955 bidrog byggnadsinvesteringarnas utveckling snarast till att skärpa överkonjunkturen.

Detta utfall kan i fråga om den förstnämnda perioden förklaras av att man saknade en fast plan för hur produktionsresurserna i byggnadsverksamheten skulle användas. För att avhjälpa denna brist infördes år 1947 förfarandet med en tillståndsbudget som dels gav en ram för tillståndsgivningen under året, dels fördelade tillstånden på skilda byggnadssektorer. Denna typ av budget behölls fram t. o. m. år 1957. Inte desto mindre framhålls i kommentarerna till 1952 års investeringsbudget, att tillståndsgivningen under år 1950 hade varit för stor i förhållande till byggnadsmarknadens kapacitet, så att eftersläpningar uppstått i fråga om fullföljandet av den reglerade byggnadsverksamheten. En åtstramning av tillståndsgivningen under år 1951 gav inte den avsedda dämpningen. Detta berodde väsentligen på en expansion av den oreglerade byggnadsverksamheten, som kommit att svara för en avsevärt ökad andel av den totala byggnadsvolymen. I ännu högre grad kan detta förutsättas ha varit fallet år 1955, då den tillståndsberoende delen av byggnads- och anläggningsverksamheten beräknas ha utgjort knappt hälften av den totala byggnadsvolymen.

Det sagda berättigar dock enligt utredningen inte till slutsatsen, att byggnadsregleringen har varit betydelselös som konjunkturutjämnande medel. Även i de fall där byggnadsinvesteringarna har tillåtits stiga mer än önskvärt kan det förutsättas, att skillnaderna mellan tillgång och efterfrågan på byggnadskapacitet skulle ha blivit större, om regleringsåtgärderna inte hade satts in.

När byggnadsregleringen under 1960-talet åter kommit att användas i konjunkturstyrande syfte, har detta skett under väsentligt andra förutsättningar än de som rådde under de närmaste efterkrigsåren och 1950-talets första hälft. Framför allt har regleringen inte fått samma framskjutna position som det nära nog enda medlet att hålla tillbaka överkonjunkturer genom åtgärder inom byggnadsbranschen, utan penning- och finanspolitiska åtgärder har i detta syfte satts in med betydligt större skärpa än tidigare.

Tabell 1. Inneliggande och beviljade ansökningar om igångsättningstillstånd åren 1966—1969.

Lönegrupp	År	Inneliggande ansökningar 31 dec.			Beviljade ansökningar under året		
		Totalt milj. kr.	Objektsstorlek ¹		Totalt milj. kr.	Objektsstorlek ¹	
			<5 resp. <3 milj. kr.	>5 resp. >3 milj. kr.		<3 milj. kr.	>3 milj. kr.
Skogslän	1966	343	—	—	324	—	—
	1967	375	—	—	446	—	—
	1968	257	100	157	851	—	—
	1969	355	142	213	837	450	387
Storstadslän	1966	1 652	—	—	1 666	—	—
	1967	2 742	—	—	1 683	—	—
	1968	3 612	863	2 749	1 715	—	—
	1969	4 949	845	4 104	2 299	947	1 352
Övr. län	1966	1 099	—	—	878	—	—
	1967	1 455	—	—	1 101	—	—
	1968	1 356	835	521	1 712	—	—
	1969	1 831	1 062	769	1 948	1 193	755
Hela landet	1969	7 135	2 049	5 086	5 084	2 590	2 494

¹ År 1968 överfördes tillståndsprövningen för projekt till en beräknad kostnad av 5 milj. kr. och mer från länsarbetsnämnderna till Kungl. Maj:t. År 1969 sänktes den nämnda gränsen till 3 milj. kr.

Regleringens betydelse torde, framhåller utredningen, i viss utsträckning kunna bedömas på grundval av statistiken över inneliggande ansökningar om igångsättningstillstånd som till viss del kan sägas representera ett latent efterfrågetryck på byggnadsmarknaden. I tabell 1 redovisas inneliggande och beviljade ansökningar åren 1966—1969. Under denna period har ansökningstrycket ökat starkt. De per den 31 december 1969 inneliggande ansökningarna om igångsättningstillstånd representerade en total investeringsvolym av drygt 7 miljarder kr. mot ca 3 miljarder kr. år 1966. Ökningen har emellertid huvudsakligen skett i storstadslänen. Den har varit betydligt mera måttlig i övriga län i södra och mellersta Sverige, medan i skogslänen ansökningstrycket låg vid samma nominella nivå år 1969 som tre år tidigare. Talen anges i löpande priser.

Flera omständigheter gör, fortsätter utredningen, att även om man tänker sig möjligheten av ett plötsligt upphävande av byggnadsregleringen så skulle detta inte resultera i ett tillskott till investeringsefterfrågan med nyss nämnda 7 miljarder kr. Man kan emellertid utgå från att den efterfrågan som f. n. hålls tillbaka genom regleringen, särskilt i storstadsområdena, är så pass omfattande att den vid ett frisläppande utan kompensande åtgärder skulle ge anledning till allvarliga balansproblem.

Beträffande bostadspolitikens konjunkturstyrningseffekt konstaterar utredningen, att den årliga igångsättningen av nya bostadsprojekt sva-

rar mot givna ramar. Det innebär, att nybyggnadsvolymen inom bostadssektorn är effektivt styrd över konjunkturen. Reparations- och underhållsarbetena är dock i endast ringa utsträckning påverkade av den bostadspolitiska styrningen.

Åren 1952–1958 användes byggnadsregleringen även som r e g i o n a l p o l i t i s k t m e d e l. Prövningen av byggnadstillstånd för industrianläggningar innefattade under denna tid bl. a. frågan om lokaliseringslämplighet och gav i förekommande fall anledning till överläggningar mellan tillståndsmyndigheten – AMS – och det tillståndsberoende företaget om lämpligheten av annan förläggningssort. Kommittén för näringslivets lokalisering konstaterade i sitt betänkande Aktiv lokaliseringspolitik (SOU 1963: 58), att dessa överläggningar i en del fall ledde till en annan och från samhällssynpunkt lämpligare lokalisering utan att de företagsekonomiska kraven behövde eftersättas.

Även om avslag på ansökan om byggnadstillstånd i flertalet fall endast haft till effekt att företaget anpassat sin verksamhet till de gamla lokalerna eller utnyttjat befintliga lediga lokaler, framhöll kommittén för näringslivets lokalisering betydelsen av att lokaliseringsorganet på basis av ansökningarna fått tillfälle att diskutera alternativa lokaliseringssorter på ett tidigt stadium innan utbyggnadsplanerna börjat realiseras.

S e k t o r s t y r n i n g i bemärkelse av systematisk påverkan för att långsiktigt uppnå viss byggnadsvolym inom en avgränsad sektor har enligt utredningen i första hand tillämpats beträffande bostadsbyggandet. Denna styrning har i praktiken utgjort en del av den konjunkturstyrning som genomförts för bostadsbyggandet. Vad som i det föregående har sagts om konjunkturstyrningen av bostadsbyggandet gäller därför även beträffande sektorstyrningen av detta byggande.

När byggnadsregleringen infördes var den i första hand ett medel att fördela produktionsresurserna, såväl mellan byggnadsverksamheten och övriga delar av näringslivet som mellan olika byggnadssektorer. Det var under krigsåren angeläget att bereda utrymme för byggnadsinvesteringar för försvaret och för produktionen av varor som var viktiga för folkförsörjningen. Detta syfte tillgodosågs genom såväl generella dispenser från tillståndstvånget som direktiv för tillståndsprövningen. Den år 1947 införda användningen av en tillståndsbudget innebar med sin förhållandevis långt gående uppdelning på delkvoter en totalfördelning av byggnadsproduktionen på olika sektorer.

Från nationalräkenskaperna kan för tiden fr. o. m. år 1950 hämtas uppgifter om fördelningen på olika sektorer av bruttoinvesteringarna i byggnader och anläggningar. I tabell 2 lämnas den relativa fördelningen på skilda sektorer av investeringskostnaderna sammanräknade över olika perioder, nämligen åren 1950–1955, då fördelningen alltjämt i förhållandevis stor omfattning styrdes genom byggnadsregleringen, åren 1959–1963, då denna del av byggnadsregleringen var satt ur kraft, och åren

Tabell 2. Byggnadsverksamheten fördelad på sektorer.

Byggnadssektorer	Bruttoinvesteringar		
	1950—55 %	1959—63 %	1964—68 %
Bostäder, fritidshus	38,0	36,6	37,8
Därav perm. bost.	(37,1)	(33,8)	(34,1)
Jordbruk, skogsbruk och fiske	3,3	1,8	1,6
Industri	12,4	12,8	10,5
Kraft- och belysningsverk	9,2	7,5	6,1
Handel m. m.	3,8	7,3	7,5
Samfärdsel	8,1	6,7	5,0
Hälso- och sjukvård, soc. ändamål	3,1	3,7	5,5
Förvaltning m. m.	2,6	2,5	3,0
Skolor och kyrkor	5,3	5,3	5,9
Väg- och gatuarbeten	7,3	9,0	9,3
Vatten och avlopp m. m.	4,8	5,3	6,4
Militära arbeten	2,0	1,5	1,3
Summa	100,0	100,0	100,0

1964–1968, då regleringen åter i viss utsträckning satts i funktion.

Det är som synes inga slående skillnader i sektorfördelningen, när man jämför perioden 1950–1955 och perioden 1959–1963. En ökad byggnadsverksamhet på andra sektorer fr. o. m. år 1959 motsvaras av en nedgång i den relativa andelen för bostadsbyggandet under den senare perioden. Det ligger vidare nära till hands att se den ökade andelen fritidshus som ett resultat av tillståndstvångets avskaffande. Handeln torde vara det område på vilket regleringen har haft sitt största inflytande. Dess andel av byggnadsinvesteringarna ökade till nära nog det dubbla efter regleringens upphörande.

Under tiden från år 1964 och framåt har en sektorstyrning skett med hjälp av byggnadsreglering i så måtto att kravet på igångsättnings-tillstånd har begränsats till att gälla vissa sektorer, medan andra sektorer, däribland statsbelånade bostäder, som styrs genom årliga låncramar, samt industribyggnader, har lämnats utanför.

Tabell 2 visar inte på någon tillbakagång av de reglerade sektorernas andel av byggnadsinvesteringarna efter år 1964 i jämförelse med den närmast föregående regleringsfria femårsperioden. Utvecklingen har snarare varit den motsatta. Inte desto mindre kan enligt utredningen en sektorpåverkan förutsättas ha skett. Särskilt påtagligt framstår detta beträffande privatfinansierade bostäder, ålderdomshem och sjukhus för vilka byggnadsvolymen varit helt beroende av centralt fastställda ramar. Beträffande sjukhus har en styrning skett inom totalramen med prioritering av vissa byggnader, nämligen vårdpaviljonger för långtidssjuka samt undervisningssjukhus.

3.2 Utredningens överväganden

Utredningen framhåller att byggnadsregleringen baseras på förbud att bygga utan tillstånd. Sådana tillstånd kan göras mer eller mindre generella, med eller utan särskilda förbehåll. I den för regleringen typiska tillämpningen har dock tillstånden gällt enskilda byggnadsobjekt som varit bestämda med hänsyn till storlek, ändamål och belägenhet. Tillståndet har också gjorts beroende av att vissa villkor uppfyllts, avseende bl. a. tidpunkten för byggnadsarbetenas påbörjande. Genom en sådan ordning är det enligt utredningen i princip möjligt att styra byggnadsvolymens storlek, dess förläggning i tiden och fördelning på regioner och sektorer. En viktig del saknas emellertid i denna direkta, objektsinriktade styrning. Den kan nämligen bara förhindra verkställigheten av byggherrarnas beslut att bygga eller motverka eller uppskjuta fattandet av sådana beslut. Regleringen får därför en styrande effekt endast under förutsättning att efterfrågan på byggnadsinvesteringar är större än den som man vid regleringens tillämpning är beredd att släppa fram på byggnadsmarknaden.

Vid byggnadsregleringens tillämpning har *säsongstyrningen* sannolikt kommit att spela den största rollen. Principen för regleringens tillämpning för detta syfte är enkel. För sysselsättningen vid varje byggnadsobjekt gäller en viss tidsfördelning. Adderas sysselsättningstalen för samtliga objekt, erhålls den totala sysselsättningen för byggnadsbranschen. Genom att föreskriva tidpunkter för de olika byggnadsarbetenas påbörjande och göra igångsättningstillstånden beroende av att dessa tidpunkter iaktas är det möjligt att påverka utvecklingen av denna sysselsättning över säsongerna.

Tekniken kan bäst tillämpas på ett relativt begränsat antal byggnadsobjekt. Utsträcks tillämpningen till mindre nybyggnadsarbeten och reparations- och underhållsarbeten, ökar administrationskostnaderna väsentligt snabbare än effekten av medlet. Sistnämnda från säsongsynpunkt betydelsefulla del av byggnadsverksamheten har därför hittills lämnats opåverkad.

Genom att göra rätten att påbörja ett byggnadsarbete beroende av tillstånd kan man även utöva *konjunkturstyrning*. Eftersom medlet baseras på förbud att bygga utan tillstånd kan det emellertid vid sådan styrning bara bli frågan om att för viss tid begränsa igångsättningsvolymen i förhållande till den volym som hade blivit aktuell utan reglering. I flertalet fall är innebörden härav att igångsättningen förskjuts framåt i tiden. Principen är att det på så sätt uppdämda byggnadsbehovet skall kunna släppas fram i ett senare skede i den takt detta bedöms lämpligt med hänsyn till konjunkturutvecklingen.

Metoden förutsätter ett ställningstagande i enskilda byggnadsärenden till vilka projekt som skall tillåtas resp. inte tillåtas komma till utförande. Denna prövning jämte kontrollen av att de byggande iakttar regle-

ringsbestämmelserna ställer stora krav på administrativa resurser, som i praktiken liksom vid dess användning för säsongstyrning sätter relativt snäva gränser för regleringens tillämpning.

I nuvarande tillämpning av regleringen kan man urskilja två i princip ganska olika tillvägagångssätt. Beträffande vissa reglerade byggnadssektorer ankommer det på länsarbetsnämnderna att var för sig och utifrån sin bedömning av arbetsmarknadsläget och den väntade regionala utvecklingen meddela igångsättningstillstånd för byggnadsobjekt under en viss storlek, medan tillstånden för större objekt prövas av Kungl. Maj:t.

För andra reglerade sektorer har Kungl. Maj:t fastställt årsramar inom vilka igångsättningstillstånden lämnas av länsarbetsnämnderna. Dessa ramar har i den praktiska tillämpningen blivit bestämmande för tillståndsgivningens volym.

Erfarenheterna har emellertid visat på svårigheterna inom många sektorer att på rationella grunder upprätta sådana ramar. Även dessa svårigheter medför i praktiken begränsningar i byggnadsregleringens användbarhet som konjunkturstyrande medel. Utredningens slutsats är att byggnadsregleringen är lämpad för konjunkturstyrning av i första hand sådan byggnadsverksamhet som kan rambeläggas och som omfattar ett någorlunda begränsat antal enskilda objekt.

Byggnadsreglering i konjunkturstyrande syfte påverkar också byggnadsverksamhetens *regionala fördelning*. Det ligger i sakens natur, att restriktiviteten i tillståndsgivningen vid regleringens tillämpning i konjunkturstyrande syfte i stor utsträckning blir beroende av balansen på arbetsmarknaden inom skilda regioner. I områden med övrefterfrågan på arbetskraft gallras hårt bland de aktuella byggnadsprojekten, medan det i regel inte blir fråga om någon gallring i regioner med arbetskraftsöverskott.

I vissa fall är dock regleringen mera direkt inriktad på att åstadkomma en viss regional fördelning av byggnadsinvesteringarna. Som exempel kan nämnas det privatfinansierade bostadsbyggandet. Detta dimensioneras genom årliga igångsättningsramar, som genom centralt bestämda kvoter fördelas på landets olika delar.

Som redan framhållits beträffande byggnadsregleringen gäller dock som en förutsättning för att den planerade fördelningen skall realiseras, att investeringsviljan inom var och en av de skilda regionerna minst svarar mot den tänkta regionala investeringsvolymen. I regioner där investeringsviljan är otillräcklig kan man uppenbarligen inte genom reglering höja investeringarna till önskad nivå.

I och med att en byggnadssektor är lagd under reglering föreligger också *sektorstyrning* i den meningen att den totala byggnadsvolymen inom sektorn bestäms av de meddelade igångsättningstillstånden. Regleringens tillämpning på exempelvis kontors- och affärshus i balansskapande syfte under 1960-talet har otvivelaktigt varit bestämmande för

byggnadsvolymen inom dessa sektorer. Eftersom denna styrning har skett huvudsakligen med hänsyn till det regionala arbetsmarknadsläget har den emellertid inte grundats på något långsiktigt mål beträffande sektorerna. Utfallet har också varierat starkt mellan skilda regioner. I vissa regioner har denna form av sektorstyrning inte haft någon nämnvärd betydelse annat än tillfälligt. I andra regioner, där en mera varaktig övercefterfrågan på arbetskraft har förelegat, har den givit starka utslag.

Inom sektorer, innefattande privatfinansierade bostäder samt ålderdomshem och sjukhus, har sektorstyrningen skett mera systematiskt med ledning av de igångsättningsramar som tidigare omnämnts i anslutning till regleringens användning i konjunkturstyrande syfte. Denna styrning medelst igångsättningsramar synes ge kontroll över investeringsutvecklingen inom de rambelagda sektorerna.

När det gäller bostadsbyggandet slutligen framhåller utredningen att styrningen av detta byggande ytterst vilar på regleringssystemet, som dock underbyggs med ekonomiska medel. Eftersom igångsättningsstillstånd inte behövs för de statsbelånade bostadsprojekten till skillnad från de privatfinansierade fungerar lånebesluten i realiteten som sådana tillstånd. Därutöver kompletteras regleringstekniken genom att byggnadsarbetets finansiering på olika sätt underlättas. Denna kombination av reglering och ekonomisk styrning har medfört särskilda möjligheter att effektivt styra byggnadsvolymen inom bostadssektorn.

För konjunkturstyrningen av bostadsbyggandet tillämpas flexibla flerårsramar, som medger en anpassning av byggandet till förändringar i konjunkturen. Kombinationen av långtidsramar och långsiktiga fördelningsbeslut, med möjligheter till kortsiktig anpassning av ramarna till konjunkturförloppet, är enligt utredningen ägnad att främja den projektplanering som utgör en förutsättning för en framgångsrik konjunkturstyrning.

Fastställandet av ramar för igångsättningen av bostadsprojekt innebär, att denna sektor tilldelas en viss andel av de totala byggnadsresurserna. Denna sektorstyrning kompletteras som tidigare nämnts med åtgärder för att säkerställa kreditförsörjningen och därigenom åstadkomma att ramarna verkligen tas i anspråk. Kombinationen av stimulerande och begränsande åtgärder har hittills visat sig effektiv för att långsiktigt hålla bostadsproduktionen vid önskad nivå.

Regionalt fördelas bostadsbyggandet genom fördelningen av låne- och igångsättningsramar på län och därefter på kommuner och individuella objekt. Till en del sker också fördelningen på riksnivå direkt på orter och kommuner. Systemet erbjuder möjligheter till flexibilitet, både med hänsyn till uppkommande byggnadsbehov och med tanke på särskilda regionala intressen.

3.3 Utredningens förslag

Utredningen understryker nödvändigheten av att snabbt kunna sätta in åtgärder som är påkallade för att påverka byggnadsvolymen i konjunkturstyrande syfte. En utdragen beslutsprocess och osäkerhet om vilket beslut som kommer att fattas är svagheter som kraftigt nedsätter ett styrmedels användbarhet för konjunkturstyrning.

Svårigheten att förutse längden av en konjunkturfas och styrkan i konjunkturutvecklingen ställer vidare krav på flexibilitet i styrmedlens tillämpning. Möjlighet bör finnas att anpassa den tidrymd under vilket ett medel tillämpas med hänsyn till konjunkturförloppet efter hand som detta kan bedömas med ökad säkerhet. På motsvarande sätt bör man skapa möjlighet att anpassa även den kraft varmed ett konjunkturstyrande medel sätts in.

Den speciella planering som enligt beslut vid 1969 års riksdag sker för *bostadsbyggandet* tillgodoser enligt utredningens bedömande i stort sett kraven i fråga om konjunkturstyrning.

Utredningen föreslår inga ändringar i konjunkturstyrningen av det statligt belånade bostadsbyggandet. Även styrningen av det icke statligt belånade bostadsbyggandet föreslås som hittills ske på grundval av igångsättningsramar fastställda av Kungl. Maj:t. Detta förutsätter att det icke statligt belånade bostadsbyggandet även fortsättningsvis underkastas byggnadsreglering.

Det formella huvudansvaret för styrningen av hela bostadsproduktionen inom de av statsmakterna fastställda ramarna bör enligt utredningens mening ligga på en och samma myndighet. Utredningen föreslår att ansvaret för den på riksnivå gjorda fördelningen av det privatfinansierade bostadsbyggandet skall föras över från arbetsmarknadsstyrelsen till bostadsstyrelsen. Behovet av samråd mellan de två verken vid den regionala fördelningen av bostadsramarna kvarstår enligt utredningen även efter det att en sådan ändring har genomförts.

På länsplanet beslutar länsstyrelsen om den huvudsakliga fördelningen på kommuner av länets bostadsbyggande. Besluten om tillstånd att uppföra icke statligt belånade bostäder föreslås dock ligga kvar hos länsarbetsnämnden som på det regionala planet även i övrigt bör svara för tillståndsbeslut i regleringsärenden.

I fråga om *kommunernas byggande* är utredningens slutsats att konjunkturstyrningen i första hand bör ske genom byggnadsreglering. Till ledning för denna styrning av de kommunala byggnadsinvesteringarna bör ramar upprättas för skilda delsektorer. Det bör på längre sikt vara möjligt att bestämma ramar för igångsättningen av nybyggnadsarbeten med uppdelning på följande objektstyper, nämligen skolor, sjukhus, ålderdomshem, vatten- och avloppsanläggningar, vägar och gator (utom statsbidragsberättigade vägar, som förutsätts liksom hittills höra under

vägverkets planering), byggnader för förvaltning och sociala ändamål, samlingslokaler, kyrkor, teatrar, idrottsanläggningar samt övriga kommunala byggnader och anläggningar.

Även enskilda samlingslokaler, kyrkor, teatrar och idrottsanläggningar bör innefattas i de ramar och därmed den konjunkturstyrning som föreslås. Den skisserade avgränsningen kan diskuteras och justeras efter hand som ramarna görs upp. Redan nu föreligger ramar för skolor, sjukhus och ålderdomshem. För skolornas del bestäms ramarna inte i anslutning till regleringen utan till statsbidraget, och i fråga om ålderdomshemmen ingår de som en delkvot i igångsättningsramen för bostäder. Det finns enligt utredningens mening förutsättningar att redan i nuvarande läge få fram underlag för motsvarande ramar även för vatten- och avloppsanläggningar samt vägar och gator. Övriga investeringar kan tills vidare sammanfattas i en gemensam ram. Utredningen förutsätter, att dessa ramar fastställs av Kungl. Maj:t som ett led i konjunkturpolitiken. Informationer om de kommunala investeringsplanerna samt den fortlöpande konjunkturbedömningen förutsätts utgöra underlag för rambesluten.

På liknande sätt som beträffande bostadsbyggandet bör de nyssnämnda igångsättningsramarna fastställas med olika tidsperspektiv. Minimiramor för förslagsvis tvåårsperioder bör sålunda fastställas och även fördelas på objekt genom förhandsbesked att byggnadstillstånd kommer att lämnas. Beroende på konjunkturutvecklingen kan sedan en påbyggnad ske med tilläggsramor för det närmaste året. Fördelen med detta tillvägagångssätt är liksom i fråga om bostadsinvesteringarna, att den långsiktiga planeringen underlättas genom i god tid lämnade tillstånd utan att den mera kortsiktiga konjunktur Anpassningen av byggnadsvolymen äventyras.

Från de riksramar som f. n. finns för igångsättningen av skolor, sjukhus och ålderdomshem sker direkt fördelning av igångsättningen på enskilda objekt över hela landet. Fördelningen sker på grundval av centralt inhämtade informationer om enskilda planerade byggnadsobjekt. Utredningen föreslår ingen ändring i detta tillvägagångssätt. I fråga om övriga kommunala investeringar utgår utredningen från att för dessa investeringar riksramar skall fördelas på län i likhet med vad som sker på bostadssektorn. De bör sedan fördelas på kommuner och byggnadsobjekt av en länsmyndighet.

Länsarbetsnämndernas bedömning av det regionala och lokala arbetsmarknadsläget och dess utveckling kommer med den föreslagna ordningen att utgöra ett viktigt underlag för beslutsfattandet vid den styrning av byggnadsproduktionen som sker på länsplanet. Länsarbetsnämndernas analyser och arbetsmarknadsprognoser kommer också att ingå i underlaget för de fördelningsbeslut som fattas på riksnivå. I dessa hänseenden kommer med andra ord inte att ske någon egentlig föränd-

ring i förhållande till vad som f. n. gäller.

Även i de fall då oprioriterade byggnadsinvesteringar fördelas centralt, som fallet är med t. ex. ålderdomshem, meddelas igångsättnings-tillstånd av länsarbetsnämnderna. Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl för den ordningen att den centrala myndigheten fattar de formella besluten om tillstånd.

Utredningen har i begreppet *det enskilda näringslivets byggande* innefattat byggnadsproduktionen för näringsgrenarna industri, handel samt jord- och skogsbruk och byggandet av fritidshus. Svårigheterna att regleringsvägen konjunkturstyra byggandet av det stora antal sinsemellan mycket varierande byggnadsprojekt som rymms inom dessa sektorer är enligt utredningen betydande. Ett alternativ till byggnadsreglering för att styra det ifrågavarande byggandet är investeringsavgifter. Lämpligt avvägda avgifter kan förutsättas utgöra ett verksamt medel för att dämpa byggnadsinvesteringar. Avgifterna är emellertid förbundna med vissa problem. Bl. a. är den inverkan på lönsamheten som vid måttliga avgifter ger den viktigaste styreffekten nära beroende av avgiftsperiodens längd. Detta förhållande försvårar en gradvis anpassning av avgiftsperioden efter hand som konjunkturutvecklingen kan överblickas bättre.

Systemet med investeringsfonder har enligt utredningen visat sig flexibelt och verkningsfullt vid konjunkturstyrning men täcker å andra sidan bara en begränsad del av byggnadsinvesteringarna. Som alternativ till styrning av det enskilda näringslivets byggande medelst reglering eller investeringsavgifter föreslår utredningen därför en komplettering av den ekonomiska konjunkturstyrning som f. n. sker medelst investeringsfonder. Denna komplettering föreslås ske genom ett system med konjunkturdepositioner.

Innan man får praktiska erfarenheter av användningen av konjunkturdepositioner, saknas enligt utredningen underlag för att bedöma om medlet är tillräckligt för att hålla tillbaka övertryck på storstadsregionernas byggnadsmarknad. Skulle depositionerna visa sig ha otillräcklig effekt, bör det därför föreligga möjlighet att samtidigt tillämpa både byggnadsreglering och konjunkturdepositioner på den enskilda sektorn i dessa regioner.

De av utredningen föreslagna medlen för att konjunkturstyra byggnadsinvesteringar kan i sin användning anpassas med hänsyn till läget på byggnadsmarknaden i s k i l d a r e g i o n e r. En regionalt anpassad konjunkturstyrning gäller i första hand upprätthållandet av balans mellan tillgång och efterfrågan på produktionsresurser inom byggnadsverksamheten.

Den regionala styrningen har emellertid, framhåller utredningen, vidare och mera långsiktiga syften. Det är vid regional styrning inte byggnadsverksamheten och förhållandena inom denna som står i centrum för intresset utan utvecklingen av hela näringslivet i regionen.

Det kortsiktiga målet att upprätthålla balans på byggnadsmarknaden kan sammanfalla med det långsiktiga regionalpolitiska intresset men behöver inte göra det. En regionalpolitiskt motiverad styrning av byggnadsinvesteringar till vissa orter kan t. ex. medföra att brist på byggnadsarbetare uppkommer på dessa orter.

Även om således målen är principiellt olika vid konjunkturstyrning resp. regional styrning av byggnadsverksamheten kan styrmedlen ändå sammanfalla. Konjunkturstyrning av byggnadsverksamheten medelst reglering medför även regional styrning. Bedömningen gäller all administrativ styrning som knyter an till utförandet av enskilda byggnadsprojekt. Detta framgår särskilt tydligt, när byggnadsvolymen bestäms genom ramar. Fastställs en totalram för igångsättningen av bostäder, måste ställning även tas till hur denna ram skall fördelas på olika regioner. Även om fördelningen på enskilda objekt sker direkt från riksramen kommer man inte ifrån besluten om var i landet byggnaderna skall ligga. En annan sak är att besluten kan fattas med större eller mindre beaktande av den regionala utvecklingen.

Utredning har föreslagit att byggandet av bl. a. bostäder samt kommunernas byggande skall konjunkturstyras med administrativa medel. Under förutsättning att så sker föreligger också medel för att styra de ifrågavarande byggnadsobjektens fördelning på regioner och orter. Några ytterligare medel för det ändamålet föreslås inte.

De medel som har föreslagits i det föregående för att styra byggnadsinvesteringarna kan differentieras på sektorer. I den administrativa styrningen av bostadsbyggandet och byggandet inom den ofentliga sektorn ligger en sektorstyrning på samma sätt som förut har påpekats beträffande den regionala styrningen. På vissa delsektorer är denna administrativa styrning kompletterad genom ekonomiska styrmedel. Detta gäller framför allt bostadsbyggandet samt vissa kommunala servicebyggnader till vilka statsbidrag utgår. Utredningen utgår från att denna ekonomiska sektorstyrning skall fortgå och utvecklas med hänsyn till uppkommande behov. Några medel utöver dem som redan disponeras eller har föreslagits i det föregående synes inte behövas för ändamålet.

4. Remissyttrandena

Det helt övervägande antalet remissinstanser ställer sig positiva till utredningens förslag att byggnadsregleringen alltjämt skall bibehållas som konjunkturpolitiskt styrmedel.

Vidare godtages allmänt utredningens förslag att bostadsbyggandet även i fortsättningen skall styras på det sätt som f. n. sker. Vad utredningen anfört om att fördelningen länsvis av ramarna för det icke statsbelånade bostadsbyggandet skall överföras från AMS till bostadsstyrelsen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Bostadsstyrelsen* erinrar om att fördelningen på kommuner av ramarna för bostadsbyggandet skall göras av länsstyrelserna (prop. 1970: 103). Denna ordning på det regionala planet och den av utredningen föreslagna ändringen på riksplanet ger förutsättningar för en samordnad och samtidig fördelning av ramarna för såväl det statsbelånade som det privatfinansierade bostadsbyggandet.

När det gäller upprättandet av ramar för det kommunala byggandet har någon erinran inte gjorts mot utredningens förslag att skolor, sjukhus och ålderdomshem liksom hittills skall styras inom ramar som fastställs av Kungl. Maj:t.

I fråga om förslaget att utvidga ramläggningen även till vatten- och avloppsanläggningar samt vägar, gator och övriga kommunala investeringar, tillstyrks detta av bl. a. *socialstyrelsen*, *bostadsstyrelsen*, *flera länsstyrelser*, *Hyresgästernas riksförbund* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet*. Flertalet av de tillstyrkande remissinstanserna understryker betydelsen av samordning mellan bostadsbyggandet och för bostadsbyggandet nödvändiga kompletteringsinvesteringar.

Fullmäktige i riksbanken anser att utredningens förslag i denna del skapar klarare kriterier för fördelningen av resurser till och mellan kommunerna. Att inordna kommuninvesteringarna i ett planeringssystem är emellertid en krävande uppgift och enligt fullmäktige bör man inte ha överdrivna förhoppningar om resultat på kort sikt. Fullmäktige pekar på att kreditpolitiken kompliceras om ramarna skall uppfattas som av staten för året i fråga fastställt och garanterat igångsättningsprogram. Från kreditpolitisk synpunkt synes den enda rimliga tolkningen av de kommunala investeringsramarna vara att de betraktas som indikativ planering och endast förutsätts innebära en specificering av de projekt som bör realiseras under den närmaste tiden.

Några remissinstanser avstyrker den utvidgning av styrningen som utredningen i denna del har föreslagit.

Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* räcker under normala betingelser den styrning som f. n. sker av de kommunala investeringarna. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* avstyrker förslaget såvitt det angår vatten- och avloppsanläggningar, vägar och gator med motivering att en

ramstyrning av dessa investeringar skulle förvärpa den obalans som råder vid utbyggnaden av nya stadsdelar. Även *Svenska kommunförbundet* avvisar en fullständig reglering av den kommunala investeringsverksamheten. Förbundet framhåller att kommunernas investeringar till mycket stor del utgör följdinvesteringar till bostadsbyggandet och att det kan leda till rubbningar i den eftersträlvade jämna sysselsättningen på arbetsmarknaden om man inför särskild reglering för exempelvis gator samt vatten- och avloppsanläggningar. Enligt förbundet kan skilda ramar för den byggande i extrema fall leda till att från ekonomisk synpunkt önskvärd samordning av anläggningsarbeten inte kan åstadkommas.

Enligt *statens nämnd för samlingslokaler* är allmänna samlingslokaler att jämställa med de serviceanläggningar som är nödvändiga för att ett bostadsområde skall fungera tillfredsställande. De bör därför i likhet med vissa serviceanläggningar jämnställas med bostäder i fråga om belåning och igångsättning. Samlingslokalerna bör alltså inte som utredningen har föreslagit ingå i en delram tillsammans med kommunala byggnader för förvaltning och sociala ändamål m. m.

Flertalet remissinstanser har ingen erinran mot utredningens förslag att igångsättningsramarna liksom hittills skall fördelas centralt på enskilda projekt i fråga om skolor, sjukhus och ålderdomshem. Förslaget att övriga ramar av centrala instanser fördelas på län och fördelas på kommuner och byggnadsobjekt av en länsmyndighet godtages också av flertalet remissinstanser.

Om reglering anses nödvändig av konjunktur- och regionalpolitiska skäl anser *Svenska kommunförbundet* att fördelningen av samtliga kommunala investeringar bör ske på länsnivå. Fördelningen på enskilda byggnadsobjekt bör dock vara en primärkommunal angelägenhet. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att fördelningen i största möjliga utsträckning bör ligga på länsstyrelserna. Fördelningen av de kommunala ramarna på central nivå kommer enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* att ställa så stora krav på samordning av investeringsbehoven för olika ändamål att såväl sektors- som länsfördelningen bör fastställas av regeringen. *Hyresgästernas riskförbund* föreslår att ökad samordning och centralisering skall övervägas.

Några remissinstanser understryker särskilt utredningens påpekanden att styrningen bör samordnas med kommunal och regional långsiktig planering.

Socialstyrelsen framhåller att detta har särskild betydelse på sjukvårdens område eftersom denna del av de kommunala investeringarna ofta har fått fungera som buffert i konjunkturpolitiken. Införandet av ett flerårstänkande är enligt styrelsen nödvändigt. Det tvåårsperspektiv som utredningen har föreslagit förefaller emellertid väl kort. Ett femårigt tidsperspektiv torde vara att föredra. Socialstyrelsen erinrar vidare om att socialdepartementets sjukvårdsdelegation har för avsikt att tillsätta en ar-

betsgrupp för att utreda frågor i anslutning till bl. a. varierande tidsperspektiv för planering av byggnadsverksamheten inom sjukvårdssektorn. Denna fråga har betydelse även för andra områden och socialstyrelsen ifrågasätter om inte en allsidig och övergripande utredning i denna fråga bör komma till stånd.

Förslaget att den centrala handläggningen av ärenden rörande igångsättning av privatfinansierat bostadsbyggande flyttas över från AMS till bostadsstyrelsen godtages genomgående under remissbehandlingen.

Det övervägande antalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot utredningens förslag att använda styrmedlen som regionalpolitiska medel.

Enligt *socialstyrelsen* och *länsstyrelsen i Kalmar län* är det lämpligt att de av utredningen föreslagna medlen för konjunkturstyrning även används för regional styrning. För att styra den regionala utvecklingen behövs nämligen ett brett register av långsiktiga åtgärder. Bl. a. *Svenska landstingsförbundet* understryker att de föreslagna styrmedlen måste samordnas med det statliga regionalpolitiska stödet, åtgärder i samband med lokaliseringssamråd och regionala stimulansåtgärder i övrigt. Länsstyrelsernas huvuduppgift skall enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* vara att leda den regionala samhällsplaneringen. Det är lämpligt att länsstyrelserna har tillgång till flera instrument för regional samhällsstyrning. Möjligheterna att regionalt styra byggnadsverksamheten är väsentlig för den regionala styrningen. Styrningen av byggnadsverksamheten bör därför enligt länsstyrelsen decentraliseras till länsstyrelserna i så stor utsträckning som möjligt.

Utredningens förslag i fråga om sektorstyrning tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser.

5. Departementschefen

5.1 Allmänt

Byggnadsverksamheten intager i många avseenden en nyckelställning i dagens samhälle. Den egentliga byggnadsproduktionen svarar för i runt tal 10 % av den totala varu- och tjänsteproduktionen och för ungefär samma andel av den totala sysselsättningen. Inräknas i byggnadsproduktionen även varor och tjänster från närliggande verksamhetsgrenar, uppgår dess värde till cirka 20 % av det samlade produktionsvärdet. En väl balanserad byggnadsverksamhet utgör en stabiliserande faktor inom samhällsekonomin. Balansrubbningsar inom byggnadsindustrin kan å andra sidan få betydande verkningar på andra sektorer. Byggnadsinvesteringarnas geografiska fördelning har en avgörande betydelse som en del i en aktiv regionalpolitik. Vidare har valet av byggnadsobjekt ett långsiktigt inflytande på bebyggelsen och på produktionsinriktningen.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att omfattningen och inriktningen av byggnadsinvesteringarna kan bli föremål för påverkan från samhällets sida. Om detta torde också allmän enighet råda.

Vi har f. n. ett antal olika medel för att styra byggnadsinvesteringarna. Det viktigaste av dessa medel är *byggnadsregleringen*. Genom lagen (1963: 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete har Kungl. Maj:t fått fullmakt att förordna att byggnadsarbete av visst slag inte får påbörjas utan igångsättningstillstånd, om det råder allvarlig brist på arbetskraft i byggnadsindustrin eller om det föreligger annat avsevärt hinder för byggnadsverksamheten. Kungl. Maj:t har utnyttjat denna fullmakt till att kräva igångsättningstillstånd för ett stort antal byggnadsarbeten, både privata och kommunala (s. k. oprioriterat byggande). Undantagna från kravet på igångsättningstillstånd är i huvudsak det statliga byggandet, industrins byggande och det bostadsbyggandet som sker med stöd av statliga lån. Genom den nyssnämnda lagen har Kungl. Maj:t också fått fullmakt att kräva igångsättningstillstånd för att styra byggandet säsongvis, men i denna del utnyttjas fullmakten inte f. n. För det oprioriterade byggandet fungerar emellertid tillståndsgivningen även som säsongstyrning, eftersom tillstånden vanligen ges under förutsättning att byggandet påbörjas före viss tidpunkt. För det privata byggande som faller utanför regleringen sker en säsongmässig styrning genom tillämpning av det s. k. *rekommendationssystemet*, som grundar sig på en överenskommelse mellan AMS och parterna på byggarbetsmarknaden. Rekommendationssystemet innebär att parterna och företrädare för resp. länsarbetsnämnd sammanträder i de s. k. byggarbetsnämnderna för att överväga lämpliga igångsättningstider. Rekommendationerna utfärdas sedan av länsarbetsnämnden. Även kommunerna deltar numera i rekommendationssystemet.

Jämsides med den administrativa styrningen av byggnadsinvesteringar-

na används ekonomiska styrmedel, främst i form av *investeringsavgifter*. Sådana avgifter har vid olika tillfällen satts in i konjunkturreglerande syfte. Den senaste investeringsavgiften, som infördes våren 1970 och upphörde vid utgången av maj i år, var begränsad till oprioriterade byggnadsarbeten och verkade i praktiken som en förstärkning av regleringen. Dispenser från avgiften samordnades också i vissa fall med meddelande av igångsättningstillstånd. Investeringar inom det allmänna stödområdet var undantagna från avgiftsskyldighet. Avgiften utgick med 25 % av byggnadskostnaderna. En annan form av ekonomiskt styrmedel, som har betydelse främst för industrins byggande, är frisläppandet av *investeringsfonderna*. Till skillnad från flertalet övriga styrmedel har frisläppande av investeringsfonderna en positiv effekt så till vida att de kan stimulera till byggnadsinvesteringar inom önskade områden eller sektorer.

Bland de sektorer inom byggnadsverksamheten som ligger utanför de system jag nu redogjort för märks främst *statens byggande* och *det statsbelånade bostadsbyggandet*. Statens byggande regleras genom de årliga anslag som anvisas över statsbudgeten och det statsbelånade bostadsbyggandet styrs genom de ramar som statsmakterna fastställer för detta byggande.

Inom de områden som är föremål för byggnadsreglering förekommer i vissa fall fastställda ramar för byggnadsinvesteringar. Detta gäller det icke statsbelånade bostadsbyggandet, för vilket ramar fastställs av Kungl. Maj:t i samband med ramarna för det statsbelånade bostadsbyggandet. Vidare fastställs centralt ramar för sjukhusbyggandet och för byggandet av ålderdomshem.

Som styrmedel för byggnadsinvesteringarna fungerar slutligen de olika *statsbidrag* som utgår, främst till kommunalt byggande, samt *beredskapsarbetena* som antingen är helt statliga eller utförs i kommunal eller enskild regi med stöd av statsbidrag.

För att skapa bättre möjlighet till överblick över hur de olika styrmedlen fungerar tillkallade min företrädare byggplaneringsutredningen. Utredningens uppgift har varit att undersöka de olika styrmedlens effektivitet och lägga fram förslag till styrmedel som utredningen funnit nödvändiga för att ersätta eller komplettera de nuvarande.

Utredningen har i sitt betänkande lämnat en utförlig redogörelse för nuvarande styrmedel och den inverkan de haft på byggnadsverksamhetens omfattning. I sin bedömning av de olika medlens lämplighet och effektivitet har utredningen tagit fasta på de omedelbara syftena med en styrning av byggnadsverksamheten. Dessa syften har sammanfattningsvis förutsatts vara att motverka säsongsvängningar i byggnadsaktiviteten i överensstämmelse med samhällets sysselsättningspolitiska mål (säsongstyrning), att påverka byggnadsinvesteringarna i konjunkturstabiliserande riktning i överensstämmelse med allmänt stabiliseringspolitiska mål (konjunkturstyrning), att påverka byggnadsinvesteringarnas geografiska för-

delning i överensstämmelse med målen för samhällets regionalpolitik (regional styrning) samt att påverka byggnadsinvesteringarnas fördelning på skilda byggnadssektorer i överensstämmelse med samhällets ekonomiska och allmänt välfärdspolitiska mål (sektorstyrning).

Utredningens överväganden utmynnar i tre huvudförslag. För att åstadkomma säsongutjämning inom så stora delar av byggnadsverksamheten som möjligt föreslås en lag om säsongutjämning av byggnadsverksamheten som innebär införande av sommaravgifter och vinterbidrag, beräknade på utgivna löner under sommar- resp. vinterperioden. Vidare föreslås att Kungl. Maj:t genom en lag om konjunkturdepositioner för byggnadsarbete får fullmakt att förordna att ett belopp motsvarande viss andel av byggnadskostnaderna skall deponeras i riksbanken för en tid av fem år. Uttag av depositionen skall under vissa förutsättningar kunna medges före femårsperiodens utgång. Fullmakten att förordna om konjunkturdepositioner skall få utnyttjas, om det behövs för att begränsa byggnadsverksamheten med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen. Under samma förutsättningar föreslås Kungl. Maj:t genom en lag om byggnadstillstånd få fullmakt att förordna att byggnadstillstånd skall inhämtas innan byggnadsarbete får påbörjas. Förordnande skall kunna avse viss tidsperiod, byggnadsarbeten av visst slag eller i olika delar av landet.

Enligt utredningens uppfattning är konjunkturdepositioner ett lämpligt styrmedel främst för industrins byggande och för det privata byggande som f. n. styrs genom igångsättningstillstånd, dvs. bensinstationer, reparationsverkstäder, parkeringshus, affärs-, bank- och kontorslokaler, fritidshus m. m., medan byggnadsregleringen lämpar sig bäst för reglering av det kommunala byggandet och det icke statsbelånade bostadsbyggandet.

Som jag inledningsvis anfört bör resultatet av byggarbetskraftsutredningens arbete avvaktas innan ställning tas till byggplaneringsutredningens förslag om införande av sommaravgifter och vinterbidrag för säsongstyrning och av konjunkturdepositioner för bl. a. konjunkturstyrning. Det innebär att byggnadsregleringen t. v. liksom hittills bör vara det huvudsakliga medlet att styra byggnadsverksamheten. Eftersom den fullmakt för Kungl. Maj:t som denna reglering vilar på utlöper vid årsskiftet 1971–72 måste emellertid regleringens fortbestånd prövas dessförinnan. Det är naturligt att denna prövning sker på grundval av byggplaneringsutredningens förslag till ny lagstiftning om byggnadstillstånd.

5.2 Byggnadsregleringens omfattning m. m.

Utredningen har vid sina överväganden funnit att en administrativ reglering av visst byggnadsarbete är nödvändig och lämplig. Denna mening har biträttats av så gott som samtliga remissinstanser. Jag finner

för egen del att det även fortsättningsvis kommer att finnas behov av en sådan reglering. Enlig utredningens förslag, som även därvidlag vunnit allmän anslutning under remissbehandlingen, skall förutsättningen för att tillgripa byggnadsreglering vara att det är nödvändigt med hänsyn till samhällsekonomin, arbetskraftssituationen eller andra väsentliga allmänna intressen. Jag delar denna uppfattning. Jag delar också utredningens mening att det i sådana situationer skall vara möjligt att liksom hittills reglera byggnadsverksamhetens omfattning i olika konjunkturskede- den, antingen generellt eller i fråga om byggnadsarbete av visst slag.

Tillämpningen av den nuvarande ordningen med igångsättningstillstånd påverkar byggandets regionala fördelning, eftersom efterfrågan på arbetskraft varierar inom olika regioner. Att såsom utredningen föreslagit föra in regional styrning som ett av målen för byggnadsregleringen innebär därför ingen genomgripande förändring. Som också remissinstanserna har funnit bör utredningens förslag i detta avseende godtagas.

Jag anser med hänsyn till vad som sagts att utredningens förslag till lag om byggnadstillstånd i allt väsentligt kan läggas till grund för den fortsatta regleringen. I fråga om säsongutjämnningen av det oprioriterade byggandet föreligger, som jag redan nämnt, möjlighet till styrning i samband med meddelande av tillstånd att påbörja byggnadsarbetet. Den byggnadsverksamhet som ligger utanför det reglerade området säsongstyrs till största delen genom det s. k. rekommendationssystemet. Kungl. Maj:t har i nuvarande lagstiftning fullmakt att förordna om krav på igångsättningstillstånd även i säsongutjämnande syfte, om rekommendationssystemet skulle visa sig otillräckligt. Med hänsyn till att utredningens förslag om införande av sommaravgifter och vinterbidrag i säsongutjämnande syfte inte f. n. tas upp till behandling anser jag att denna fullmakt alltjämt bör kvarstå.

Utredningen har bedömt styrmedlens lämplighet för styrning av skilda delar av byggnadsverksamheten på grundval av alla de typer av styrmedel som ingår i utredningens förslag. Motsvarande bedömning kan självfallet inte göras i förevarande sammanhang, eftersom byggnadsregleringen enligt mitt förslag bryts ut till separat behandling. I detta läge bör enligt min mening byggnadsregleringen t. v. användas i huvudsakligen samma utsträckning som f. n.

I fråga om vissa av de sektorer som f. n. är föremål för reglering fastställs särskilda ramar som ligger till grund för beviljande av igångsättningstillstånd. Sålunda gäller ramar för igångsättningen av sjukvårdsbyggnader och ålderdomshem samt andra icke statsbelånade bostadshus än fritidshus. Ramarna fastställs för bostadsbyggnader i ett högsta antal lägenheter, för ålderdomshem i ett högsta antal platser och för sjukvårdsbyggnader i ett högsta belopp för byggnadskostnaderna. När det gäller det icke statsbelånade bostadsbyggandet handhas fördelningen av ramarna på län och i viss utsträckning på orter av AMS i samråd med bostads-

styrelsen. Fördelningen på kommuner inom länet görs av länsarbetsnämnden. I fråga om ålderdomshem och sjukvårdsbyggnader ger socialstyrelsen anvisningar om ramarnas fördelning på enskilda objekt. Igångsättningstillstånd meddelas av länsarbetsnämnderna på grundval av socialstyrelsens anvisningar.

Beträffande de reglerade byggnadssektorer, som inte är rambelagda, meddelar länsarbetsnämnden igångsättningstillstånd för byggnadsarbete om kostnaden för arbetet beräknas understiga 3 milj. kr. För övriga arbeten meddelar Kungl. Maj:t tillstånd. I ärenden som avgörs av Kungl. Maj:t föreligger yttrande från vederbörande länsstyrelse om angelägenheten av att arbetet kommer till stånd.

Enligt utredningens mening kan en effektiv styrning av byggnadsinvesteringarna genom administrativ reglering bäst åstadkommas inom områden som är möjliga att ramlägga och som omfattar ett relativt begränsat antal enskilda objekt. Utredningen anser att det på längre sikt bör vara möjligt att utöver de ramar som f. n. bestäms i fråga om kommunernas byggande fastställa ramar även för igångsättningen av övriga nybyggnadsarbeten med uppdelning på vatten- och avloppsanläggningar, vägar och gator – statsbidragsberättigade vägar förutsätts dock höra under vägverkets planering – byggnader för förvaltning och sociala ändamål, samlingslokaler, kyrkor, teatrar, idrottsanläggningar samt övriga kommunala byggnader och anläggningar. Även enskilda samlingslokaler, kyrkor, teatrar och idrottsanläggningar bör innefattas i de ramar som görs upp. Utredningen framhåller att den skisserade avgränsningen kan diskuteras och justeras efter hand som ramarna görs upp. Det finns enligt utredningens bedömning förutsättningar att redan i nuvarande läge få fram underlag för ramar för va-anläggningar samt vägar och gator. Övriga investeringar anser utredningen t. v. kunna sammanföras i en gemensam ram.

Med anledning av vad utredningen anfört i fråga om ramläggningen av reglerade byggnadssektorer vill jag erinra om att regleringen enligt utredningen främst avsetts för styrning av kommunernas byggande. Någon prövning av lämpligheten och möjligheten att ramlägga andra reglerade byggnadssektorer har utredningen därför inte gjort.

I och för sig delar jag utredningens och många remissinstansers uppfattning att tillämpningen av byggnadsregleringen i hög grad underlättas genom ramläggning av de reglerade sektorerna. Förutsättningar för att bestämma ramar inom alla de omfattande och åtskilda byggnadssektorer som enligt mitt förslag t. v. bör omfattas av regleringen föreligger emellertid inte. Inom de sektorer, som utredningen i första hand avsett, är förutsättningarna härför visserligen förhållandevis goda. Som Svenska kommunförbundet har framhållit i sitt remissyttrande erbjuder emellertid ramläggning problem också inom dessa sektorer. Frågan om i vilken utsträckning ytterligare ramar kan fastställas för det kommunala byggandet kräver ytterligare överväganden.

5.3 Övriga frågor

Utredningen har föreslagit att en ny fullmaktslagstiftning inte till någon del görs tidsbegränsad. I likhet med samtliga remissinstanser biträder jag detta förslag.

I fråga om bostadsbyggandet har utredningen föreslagit att fördelningen mellan länen av ramarna för det icke statsbelånade bostadsbyggandet överförs från AMS till bostadsstyrelsen. Som skäl härför har utredningen anfört att huvudansvaret för styrningen av bostadsproduktionen bör ligga hos en och samma myndighet. Denna myndighet bör enligt utredningen vara bostadsstyrelsen, som redan nu handhar fördelningen av ramarna för det statligt belånade bostadsbyggandet. Remissinstanserna har inte haft något att erinra häremot och jag finner det väl motiverat att en sådan överflyttning sker. Jag förutsätter därvid att samråd sker med AMS vid fördelningen av ramarna.

I samband med att den centrala fördelningen av ramarna för statsbelånat och icke statsbelånat bostadsbyggande sammanförs hos en myndighet finner jag det lämpligt att fördelningen på länsnivå i princip även sammanförs hos en myndighet. Denna myndighet bör vara länsstyrelsen.

6. Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till lag om byggnadstillstånd m. m.

Rörande de enskilda bestämmelserna i lagförslaget vill jag anföra följande.

7. Specialmotivering

Förslag till lag om byggnadstillstånd m. m.

Lagförslaget överensstämmer i huvudsak med det av utredningen framlagda förslaget.

1 §

I första stycket första punkten anges förutsättningarna för att Kungl. Maj:t skall få utnyttja lagens fullmakt för att införa krav på byggnadstillstånd för byggnadsarbete. Såsom framgår av vad jag tidigare anfört (s. 30) bör förutsättningarna vara att det behövs med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen.

En viss omdisposition av lagtexten har gjorts i förhållande till utredningens förslag. Således föreskrivs i första stycket andra punkten att förordnande får begränsas till att avse viss tid, visst slag av byggnadsarbete eller viss del av landet. Någon saklig skillnad i förhållande till utredningsförslaget är icke avsedd härmed.

I paragrafens andra stycke har intagits den nuvarande fullmakten för Kungl. Maj:t att införa tillståndstvång i säsongutjämnande syfte. Anledningen till att denna fullmakt bibehålls framgår av den allmänna motiveringen (s. 30).

2 §

Paragrafen, som anger vad som förstås med byggnadsarbete, har till sitt innehåll utvidgats något jämfört med motsvarande bestämmelse i 1963 års lag. Sålunda talas om byggnader i stället för hus för att ange att lagen omfattar t. ex. uppförande av silos och större stål- och betongkonstruktioner. I punkt 2 har tillagts flygplats, bergrum, parkeringsplats samt idrotts-, motions-, friluft- och nöjesplats.

I punkt 5 har i anslutning till 1963 års lag upptagits rivning av byggnad. Saneringsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1971: 64) Sanering I föreslagit att befogenheten att genom tillståndsgivning reglera rivning av bostadshus överflyttas på kommunerna och grundas på en ny bestämmelse i lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande och på en särskild kungörelse om rivning av bostadshus. I avvaktan på ställningstagandet till detta förslag bör rivning av byggnad kunna regleras enligt lagen om byggnadstillstånd.

3 §

Enligt första stycket kan Kungl. Maj:t delegera beslutanderätten till myndighet. Det kan ske helt eller delvis. Delegeringen kan t. ex. avse beslut om byggnadsarbeten av visst slag, i viss del av landet eller under en viss angiven kostnadsgräns. Beslutanderätten kan delegeras till skilda

myndigheter för olika slag av byggnadsarbeten. I detta hänseende vill jag hänvisa till vad jag anfört i den allmänna motiveringen om fördelning av låneramarna för det icke statsbelånade bostadsbyggandet (s. 32).

Bestämmelsen i andra stycket ger möjlighet att uppställa villkor rörande exempelvis arbetsstyrkans storlek, ålderssammansättning eller rekrytering från visst område. I denna del överensstämmer lagrummet med 3 § i 1963 års lag. I nu förevarande förslag har ett tillägg gjorts som innebär att villkor även kan föreskrivas i fråga om tidpunkten för arbetets igångsättande. Såsom framgått av vad jag tidigare anfört (s. 27) innebär detta endast att nuvarande praxis lagfästs.

4 och 5 §§

Paragraferna motsvarar 4 resp. 5 § i 1963 års lag.

6 §

Enligt nuvarande 6 § är den som bedriver byggnadsarbete, som berörs av förordnande enligt 1 §, skyldig att lämna arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnden de upplysningar och förete de handlingar som är av betydelse för tillämpningen av lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Eftersom lagen innebär att Kungl. Maj:t kan förordna om byggreglering när ett visst ekonomiskt läge inträder, bör uppgiftsskyldigheten inte knytas enbart till byggnadsarbete som berörs av sådant förordnande. Uppgiftsskyldigheten bör i stället fungera så, att den kan ge underlag för bedömning av frågan om förordnande bör meddelas och således inte begränsas i tiden eller till vissa mindre betydelsefulla byggnadsarbeten. Paragrafens första stycke är utformat i enlighet härmed.

Andra stycket motsvarar 6 § andra stycket 1963 års lag.

7 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 8 § första punkten 1963 års lag.

8 §

Paragrafen motsvarar 9 § andra stycket 1963 års lag. Någon särskild besvärsmotståndelse, motsvarande den som återfinns i 9 § första stycket 1963 års lag, har däremot inte tagits in i den föreslagna lagen. Beträffande talan mot myndighets beslut enligt denna lag gäller allmänna bestämmelser i fråga om talan mot myndighets beslut.

9 §

Denna paragraf motsvarar 7 och 8 §§ i 1963 års lag. Den skärpningen har gjorts i förhållande till 1963 års lag, att även oaksamhet kan föranleda straffansvar.

8. Hemställan

Jag hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen
att antaga förslaget till *lag om byggnadstillstånd m. m.*

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande
av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans
Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten att till riksdagen skall
avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll
utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten