

## Nr 30

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om förvaltning av byggnad för skoländamål.*

### Ärendet

I detta utlåtande behandlas de likalydande motionerna I: 250 av herrar Paul Jansson, Rönnberg och Hjorth samt II: 288 av herrar Blomkvist, Odhe och Almgren (alla s). — Texten är tryckt i *andra* kammaren.

*Hemställan* avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att sådana ändringar görs i skollag och skolstadga att kommunens fullmäktige får avgöra vem som skall ombesörja förvaltningen av byggnader för skoländamål».

### Gällande regler m. m.

Enligt *kommunallagen* ankommer förvaltningen av kommuns egendom, såväl fast som lös, i princip på kommunens styrelse (30 § andra stycket b). Fullmäktige kan dock uppdraga sådan förvaltning åt annan nämnd. Med avseende på den *specialreglerade förvaltningen* gäller emellertid som regel särskilda bestämmelser. Dessa föreskriver normalt att de särskilda nämnderna själva äger handha den för deras verksamhet avsedda förvaltningsförmögenheten. Även i dessa fall har fullmäktige dock som regel möjlighet att förordna om förvaltningen på annat sätt. Förvaltningen av den till skolans behov anslagna egendomen intar emellertid en särställning. I 9 § andra stycket a) skollagen föreskrivs nämligen att *skolstyrelsen* skall, »i den mån sådant ej tillkommer annan, ombesörja de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, vilka äro att hänföra till förvaltning och verkstälighet». Detta anses innebära att förvaltningen av den egendom (fastigheter och inventarier m. m.) som är anskaffad för skoländamål ankommer på skolstyrelsen och att fullmäktige inte äger besluta om förvaltning av skollokaler på annat sätt. — I detta sammanhang må noteras, att s. k. fackrepresentation är föreskriven i skolstyrelsen. Skolchefen skall sålunda alltid närvara vid sammanträde med skolstyrelsen och äger rätt att delta i överläggningarna ävensom att få sin särskilda mening antecknad till protokollet (16 § skollagen). Även ytterligare fackrepresentation förekommer enligt regler i skolstadgan. Frågan om fackrepresentationen har aktualiserats ge-  
1 — *Bihang till riksdagens protokoll 1969. 5 saml. 2 avd. Nr 30*

nom motioner till årets riksdag. Därvid yrkas bl. a. helt slopande av fackrepresentationen. Behandlingen av motionerna har uppskjutits till höst-sessionen.

Till belysande av innebörden av gällande föreskrift om förvaltningen av skollokaler må ur *förarbetena* antecknas följande.

Stadgandet i 9 § skollagen om skolstyrelsens uppgifter har i aktuell del oförändrat övertagits från 7 § i 1956 års skolstyrelselag. I remissyttranden över 1951 års skolstyrelseutrednings slutbetänkande angående skolväsendets lokala och regionala ledning m. m. (SOU 1955: 31) berördes förhållandet mellan å ena sidan skolstyrelsen och å andra sidan kommunernas fullmäktige och styrelse. Några av statens skolinspektörer uttalade därvid att det förelåg behov av en klarare ställning för skolstyrelsen. Svenska stadsförbundet erinrade om vikten av samordning mellan skolväsendet och annan verksamhet hos kommunerna. Förbundet ansåg att kommunens centrala organisation borde ges ett starkare inflytande. Departementschefen anförde i propositionen med förslag till skolstyrelselag m. m. (1956: 182) att skolstyrelsens organisation, ställning och uppgifter måste ses som en del av den kommunala förvaltningsorganisationen och anpassas efter de allmänna principer som gäller för denna. Det allmänna inseende över övriga nämnders verksamhet som tillkom kommuns styrelse betydde inte att denna styrelse till följd därav erhöll några direkta befogenheter gentemot i speciallagstiftningen reglerade nämnder i fråga om deras där avsedda uppgifter. I specialmotiveringen till 7 § anförde departementschefen vidare följande:

(Skol-)Styrelsens förvaltningsbefogenheter har i lagförslaget erhållit en mycket allmän bestämning. En särskild förvaltningsuppgift kan det finnas skäl att här något beröra, nämligen fastighetsförvaltningen. Det bör understrykas, att förvaltningen av skolfastigheterna i princip skall ankomma på skolstyrelsen och alltså icke av kommunens fullmäktige kunna uppdragas åt annan nämnd. Inskränkningen i förvaltningsbefogenheterna kan däremot följa av särskilda bestämmelser.

Någon erinran mot departementschefens uttalande gjordes inte vid riksdagsbehandlingen.

Frågan om skolstyrelsernas förvaltningsbefogenheter upptogs även av 1957 års skolberedning i dess betänkande om grundskolan (SOU 1961: 30), i vilket beredningen bl. a. framlade förslag till skollag. Beredningen fann att 1956 års departementschefsuttalande alltjämt borde äga tillämpning. Beredningen underströk emellertid, att skolstyrelsens förvaltningsbefogenheter inte automatiskt omfattade ny-, till- eller ombyggnad av skolfastigheter eller större reparationer av dessa. Handhavandet av sådana uppgifter kunde fullmäktige i kommunen uppdraga åt annan än skolstyrelsen. I propositionen med förslag till skollag (1962: 136) uttalade departementschefen, att han i likhet med skolberedningen inte ansåg anledning föreligga att göra

ändring i de regler som bestämde skolstyrelsens befogenheter. Vid riksdagsbehandlingen framställdes ingen erinran häremot.

Ur *regeringsrättens praxis* må antecknas, att regeringsrätten i rättsfallet *RA 1961 I 210* funnit att kommunalfullmäktige inte ägde förplikta skolstyrelse att beträffande skolfastigheternas löpande vård och underhåll infordra förslag från en gemensam fastighetsnämnd. I *RA 1964 I 168* fann regeringsrätten däremot ett anslagsvillkor i budget om anlåtande av byggnadskontoret för underhållsarbeten beträffande av nämnder förvaltade fastigheter (inkl. skolstyrelsens) lagligt.

#### Upplåtelse av skollokaler för annat än skolans behov m. m.

Angelägenheten att skollokaler utnyttjas effektivt har sedan länge framhållits i skilda sammanhang. Redan 1946 års skolkommision framhöll sålunda i sitt betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling (SOU 1948: 27) vikten av att skolan gjordes till samhällscentrum. Kommissionen framlade därvid även konkreta förslag, liknande dem som anförs i motionerna.

Den 5 november 1954 utfärdades ett cirkulär (nr 671) till de lokala styrelserna för statliga, kommunala och statsunderstödda enskilda skolor och utbildningsanstalter angående upplåtelse av lokaler åt folkbildningsorganisationer och andra ideella organisationer. I cirkuläret fästes styrelsernas uppmärksamhet på angelägenheten av att skolornas och utbildningsanstaltens lokaler upplåtes för ifrågavarande organisationers verksamhet »i så stor utsträckning som möjligt och på skäligen villkor samt att därvid upplåtelse även sker till politiska organisationer». Cirkuläret innehåller även en erinran om att vid planering av byggnader för skola och undervisningsanstalter hänsyn bör, där så lämpligen kan ske, tagas till önskvärdheten att lokalerna skall kunna användas även för berörd föreningsverksamhet. Cirkuläret gäller fortfarande.

Bestämmelser om upplåtelse av skollokaler för annat än skolans behov finns numera i flera olika författningar. Enligt 2 kap. 32 § skolstadgan, som avser skolor med kommun som huvudman, bör sålunda mark och lokaler upplåtas för annat än skolans behov, om större olägenhet ej vållas skolans verksamhet. För »frivillig bildningsverksamhet och liknande fostrande verksamhet bland ungdomen» är upplåtelse — under angivet villkor — obligatorisk. Ersättning för upplåtelse må därvid högst uppgå till kommunens merkostnader med anledning av upplåtelsen. I övrigt lämnas ersättningsfrågorna vid upplåtelse oreglerade. Motsvarande gäller enligt 24 kap. 2 § skolstadgan beträffande landstingskommuns yrkesskola. Mot beslut av skolstyrelse i ärenden av nu berörd art gäller full administrativ besvärsmätt (53 § skollagen och 29 kap. 1 § b) skolstadgan).

Frågan om skollokalernas effektiva utnyttjande berörs även i två under 1\* — *Bihang till riksdagens protokoll 1969. 5 saml. 2 avd. Nr 30*

de senaste åren utkomna betänkanden, nämligen i skolarbetstidsutredningens betänkande om skolans arbetstider (SOU 1967: 14) och huvudmannautredningens betänkande om huvudmannaskapet för de gymnasiala skolformerna (SOU 1968: 63). I båda betänkandena konstateras, att skollokaler på många orter inte utnyttjas i önskvärd omfattning och att denna ur samhällsekonomisk synpunkt otillfredsställande situation främst orsakas av bestämmelserna om lärotiden. Huvudmannautredningen framhåller dessutom att rådande uppdelning av huvudmannaskapet för olika skolformer medverkar härvidlag. Den sistnämnda utredningen — vars majoritet i betänkandet föreslår att den integrerade gymnasiala skolan erhåller primärkommunalt huvudmannaskap i princip fr. o. m. dess planerade genomförande den 1 juli 1971 — berör även frågan om den lokala skolförvaltningen. Den föreslår ingen ändring i fråga om skolstyrelsernas förvaltningsbefogenheter. Inga konkreta förslag till författningsändringar framläggs utan utredningen hänvisar därvidlag till en inom utbildningsdepartementet pågående författningsöversyn i anslutning till riksdagens principbeslut hösten 1968 om riktlinjer för det frivilliga skolväsendet (SU 195, rskr 404).

### Motionerna

Motionärerna erinrar om att skolstyrelsen enligt gällande bestämmelser är huvudman för skolbyggnaderna och fattar beslut om lokalernas användning även för de delar där statsbidrag inte utgår eller verksamheten ligger inom annan nämnds kompetensområde. I allt fler kommuner uppdrages uppförandet av skolor åt byggnadskommittéer som handhar allt kommunalt byggande. Viss samverkan sker ofta mellan skolstyrelse och kommunernas fastighetskontor vid skolornas underhåll. De alltmer ökade kostnaderna för den kommunala verksamheten föranleder enligt motionärerna att största möjliga samordning måste komma till stånd för att verksamheten skall kunna drivas så rationellt och ekonomiskt som möjligt. Därvid bör dock iakttas att de olika kommunala organens rätt att besluta i sina ärenden inte åsidosättes. Skolan och dess lokaler har stor betydelse för föreningslivet och annan verksamhet inom tätorter och stadsdelar. Med krav på ökad service i bostadsområden behöver samplaneringen drivas längre än vad som vanligtvis skett. Som exempel kan skolbibliotek utnyttjas som stadsdelsbibliotek, bespisningslokal kan användas som stadsdelscafeteria, grupprum kan även vara föreningslokaler utrustade med skåp och andra förvaringsutrymmen för föreningarnas material. Redan nu används gymnastiklokalerna och skolidrottsplatser jämväl av föreningar. Flera lokaler med möjlighet till dubbelanvändning finns säkert. För att man ännu bättre skall kunna utnyttja de stora kapitalkostnader som ligger i skolbyggnaderna bör enligt motionärerna kommunernas styrelse vara ansvariga för samordningen, då byggandet huvudsakligen bestrids av kommunala medel. — En rationell

fastighetskötsel kräver, anför motionärerna vidare, stora enheter och tillgång till specialister. Som exempel nämnes skolenheternas uppvärmningssystem, som enligt motionärerna bör ägnas uppmärksamhet inte minst med hänsyn till luftföroreningar. Det synes därför motionärerna ändamålsenligt att kommunen får befogenhet att själv bestämma om förvaltningen av alla byggnader för vilka kommunen anslagit medel, även om statsbidrag utgått.

### Remissyttranden

Utskottet har berett *Svenska kommunförbundet* tillfälle att yttra sig över motionerna. I avgivet yttrande tillstyrker förbundets styrelse bifall till motionerna. Yttrandet intages som *bilaga 1*.

Utskottet har även inhämtat yttrande från *skolöverstyrelsen*. I detta, som intages som *bilaga 2*, tillstyrker skolöverstyrelsen bifall till motionerna.

### Utskottet

Enligt skollagen ankommer det i princip på skolstyrelsen att förvalta kommunala byggnader för skoländamål. Fullmäktige har — i motsats till vad som gäller i fråga om annan kommunal fastighetsförvaltning — inte tillerkänts rätt att förordna om förvaltningen på annat sätt. Bestämmelser i skolstadgan — bl. a. om besvär rätt — anknyter till denna kompetensreglering.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att en samordnad kommunal fastighetsförvaltning kan vara värdefull från många synpunkter. Den nuvarande bundenheten till skolstyrelsen beträffande skolbyggnaderna utgör ett hinder häremot och kan försvåra förvaltningen av sådana byggnader i fall där dessa används till flera ändamål. Det bör enligt utskottets mening vara möjligt att tillgodose skolväsendets berättigade intressen och behov även med bestämmelser som ansluter till vad som gäller i alla andra fall. För bifall till motionärernas förslag talar även att motionerna tillstyrkts av såväl Svenska kommunförbundets styrelse som skolöverstyrelsen.

Utskottet hemställer därför,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 250 och II: 288 anhåller hos Kungl. Maj:t om sådan ändring av gällande regler att kommuns fullmäktige får rätt att uppdraga även förvaltningen av skolbyggnader åt kommunens styrelse eller annan nämnd.

Stockholm den 22 oktober 1969

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

---

*Närvarande:*

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Sveningsson (m), Harald Pettersson (cp), Sörlin (s), Sten Andersson (s), Sveningsson (m), Nyquist (s) och Lindblad (fp); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (cp), Nelander (fp), Andersson i Billingsfors (s), Werner (m) och Strömberg (fp).

---

### Remissyttrande av Svenska kommunförbundet

#### *Förvaltning av byggnad för skoländamål*

Riksdagens konstitutionsutskott har berett Svenska kommunförbundet tillfälle att avge yttrande över likalydande riksdagsmotionerna I: 250 och II: 288. Med anledning härav får styrelsen anföra följande.

Kommunens fullmäktige äger att, i den mån bestämmelser icke givits i speciella lagar eller författningar, själv bestämma hur de kommunala angelägenheterna skall handhas. På skolväsendets område regleras kommunens skyldigheter i skollag och skolstadga.

I 9 § skollagen stadgas bl. a. att skolstyrelsen har att — i den mån sådant ej tillkommer annan — ombesörja de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, vilka äro att hänföra till förvaltning och verkställighet. I alla andra fall lämnas kommunerna valfrihet mellan att utse ett särskilt organ för fastighetsförvaltningen eller uppdraga denna åt redan befintliga kommunala organ, bl. a. kommunens styrelse.

Passusen »i den mån sådant ej tillkommer annan» avser icke någon inskränkning i skolstyrelsens befogenheter beträffande fastighetsförvaltningen utan syftar på de uppgifter som enligt lag eller författning ankommer på t. ex. länskolnämnd, annan skolstyrelsen överordnad myndighet, skolchef eller annan skolledare. Skolstyrelse tillkommer sålunda att förvalta den egendom (fastigheter och inventarier) som är anskaffad för skoländamål samt att ombesörja den verkställighet som sammanhänger med förvaltningen. Fullmäktige kan ej fråntaga skolstyrelsen dessa befogenheter. Genom utslag av Regeringsrätten (RÅ 1961— I 210) har fastslagits att kommunalfullmäktige ej äger förplikta skolstyrelsen att beträffande skolfastigheters vård och underhåll infordra förslag från en gemensam fastighetsnämnd.

För den rent tekniska förvaltningen t. ex. underhållsbesiktningar, upprätande av förslag till underhållsarbeten och verkställighet av beslutade underhållsåtgärder, anlitar skolstyrelsen vanligen kommunens byggnadskontor, fastighetskontor eller motsvarande. I ett begränsat antal kommuner har man genomfört den ordningen att ett enda organ svarar för allt fastighetsunderhåll och då med skolstyrelsens uttryckliga eller tysta medgivande även beträffande skolfastigheterna. I andra fall åter har skolstyrelserna på annan nämnd överlåtit själva uthyrningen av lokalerna för studie- och fritidsändamål o. d. på de tider då lokalerna icke nyttjas för undervisningsändamål. Separata gymnastikhallar och motsvarande uppförda eller anlagda inom skolområdet har i vissa fall i sin helhet överlåtit för förvaltning

på annan nämnd, vanligen fritidsnämnd eller idrottsstyrelse, givetvis med förbehåll från skolstyrelsens sida att få sitt behov av dessa anläggningar i första hand tillgodosett. Andra mellanformer för förvaltning av skolfastigheter torde också förekomma. Skolbyggnader har i allt större utsträckning kommit att användas även för andra ändamål än undervisning och det har blivit allt mera vanligt att uppföra byggnader avsedda för olika slag av aktiviteter, kombinerade byggnader, där man inrymmer egentliga skollokaler, lokaler för barntillsyn, bibliotek, samlingslokaler, idrottslokaler och lokaler för annan fritidsverksamhet. Detta har aktualiserat frågan om hur man lämpligen bör ordna förvaltningen av skolbyggnader med dubbelanvändning och andra kombinerade byggnader. I viss utsträckning torde det vara möjligt att uppdraga förvaltning av byggnad avsedd för flera ändamål åt mer än en nämnd. Det kan gälla upplåtelse, inre underhåll och renhållning av vissa delutrymmen (lokaler) i en sådan byggnad. Beträffande andra moment i förvaltningen såsom uppvärmning, yttre underhåll samt inre underhåll och renhållning av för de olika ändamålen gemensamma utrymmena torde det däremot icke vara praktiskt möjligt att göra någon uppdelning på flera organ. Oavsett om det föreligger möjlighet eller icke att dela förvaltningen på flera organ kan en uppdelning av förvaltningen av en viss byggnad icke vara rationell och bör därför normalt icke ifrågakomma. Man har således mer och mer kommit att ifrågasätta lämpligheten av den nuvarande bestämmelsen i skollagen som fastslår att skolstyrelsen skall förvalta skolfastigheter. Skäl talar för att helt eller i största möjliga utsträckning centralisera förvaltningen av de kommunala fastigheterna oavsett dessas ändamål. Det förefaller således möjligt att organisera fastighetsförvaltningen på sådant sätt att den både uppfyller kravet att vara rationell och ekonomisk och samtidigt tillgodoser berörda nämnders berättigade anspråk och intressen.

Styrelsen delar helt och hållet det synsätt på samplanering och dubbelanvändning av skollokaler som kommer till uttryck i motionen. Utnyttjandegraden för skolbyggnader är i allmänhet låg. Den effektiva lästiden i skolan begränsar sig i regel till 172 vardagar per år. Skolan använder för det mesta inte sina lokaler efter kl. 15—16, inte på lördagar, söndagar och helger, och inte heller under sommarferier, lov vid jul och påsk osv. Där vuxenutbildning eller annan studieverksamhet anordnas av skolan på kvällstid blir utnyttjandegraden givetvis högre, men detta gäller generellt sett bara en mindre del av lokalbeståndet.

Styrelsen har alltså den uppfattningen att det finns utrymme för betydligt utvidgad användning av skolbyggnader. Regler för produktion, nyttjande och ekonomisering bör utformas så att de ej försvårar en rationell samordning. Med hänsyn till det väldiga kapital som ligger investerat i våra skolanläggningar bör en sådan utveckling mot högre utnyttjandegrad på allt sätt främjas. Synpunkter av detta slag — »skolan som medborgar-



centrum» — behandlas regelmässigt i kursverksamheten på Kommunskolan i Sigtuna.

Det är enligt styrelsens mening en naturlig tanke som motionärerna framför, att kommunens fullmäktige bör få avgöra vem som skall förvalta byggnader för skoländamål. Styrelsen förutsätter därvid att ett upphävande av nuvarande särbestämmelser för skollokaler inte kommer att innebära någon risk för att skolväsendets behov och intressen blir åsidosatta. Ett nära samarbete mellan förvaltande och utnyttjande organ är naturligt och självklart.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker styrelsen bifall till motionerna nr I: 250 och II: 288.

## SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

*Hj. Mehr*

*Hans-Göran Nilsson*

### Remissyttrande av Skolöverstyrelsen

#### *Förvaltning av byggnad för skoländamål*

Riksdagens konstitutionsutskott har berett SÖ tillfälle att avge yttrande över de likalydande riksdagsmotionerna I: 250 och II: 288. Med anledning härav får skolöverstyrelsen anföra följande.

Kommunens skyldigheter beträffande skola regleras i skollag och skolstadga. På skolstyrelsen ankommer att upplåta mark och lokaler för annat än skolans behov. Skolstyrelsen skall i den mån sådant ej tillkommer annan ombesörja bl. a. de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, som är att hänföra till förvaltning (9 § skollagen). Kommunens fullmäktige får utse organ för förvaltningen av andra fastigheter.

Olika former av förvaltning av skolfastigheter förekommer. I flertalet kommuner anlitar skolstyrelsen kommunens byggnadskontor eller fastighetskontor för den rent tekniska förvaltningen.

I vissa fall överlåter skolstyrelsen till annan nämnd uthyrning av skollokaler för olika fritidsaktiviteter på de tider då lokalerna ej används för undervisning. Sådana nämnder är främst fritidsnämnd, kulturnämnd och idrottsstyrelse.

I undantagsfall svarar med skolstyrelsens tysta medgivande ett enda organ i kommunen för allt kommunalt fastighetsunderhåll även vad skolfastigheterna beträffar.

I en del kommuner planeras nu anläggningar gemensamma för skola och vissa andra allmännyttiga institutioner, såsom bibliotek, läkarstation, fritidsgård, idrottsanläggningar och barndaghem. Därför har frågan om en centraliserad förvaltning av kommunala fastigheter aktualiserats.

Dubbelanvändning av skollokaler torde komma att öka i framtiden. De stora kapitalkostnader som är investerade i skolbyggnader blir då bättre utnyttjade. Byggandet bestrids i huvudsak av kommunala medel. Samordningen bör därför enligt motionärernas mening handhas av kommunens styrelse. Att byggandet i huvudsak bestrids av kommunala medel utgör dock enligt SÖ:s mening inte i sig tillräcklig anledning att låta kommunalnämnd och drätselkammare ansvara för förvaltningen av alla kommunala fastigheter.

Det är emellertid väsentligt att förvaltningen blir rationellare, främst vad avser underhåll, uppvärmning och renhållning. Det syns vara mindre lämpligt att på flera organ dela upp förvaltningen av en byggnad avsedd för flera ändamål.

Fastighetsförvaltningen torde kunna bli mera rationell och ekonomisk om bestämmelserna i skollag och skolstadga ändras så, att kommunens fullmäktige om de så önskar kan hänskjuta förvaltningen av skolans byggnader till annat organ än skolstyrelsen. Härvid förutsätter SÖ, att ändrade bestämmelser alltjämt kommer att tillgodose skolstyrelsens och övriga berörda nämnders berättigade anspråk och intressen.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker SÖ bifall till motionerna nr I: 250 och II: 288.

*Jonas Orring*

*Margareta Vingedal*