

Nr 420

Av herr **Anderberg m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition angående vissa frågor rörande tjänstebostäderna för folkskolans lärare.*

I Kungl. Maj:ts proposition nr 98 har i anslutning till det betänkande, som avgivits av sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område, föreslagits vissa ändringar i de bestämmelser, som avser skyldigheten att tillhandahålla tjänstebostäder för folkskolans lärare, tjänstebostädernas beskaffenhet samt hyressättningen för och statsbidrag till ifrågavarande tjänstebostäder.

Frågan om *tjänstebostadssystemets bibehållande* för folkskolans lärare har av de sakkunniga behandlats endast i förbigående. Också i propositionen får denna fråga en mycket ytlig behandling. Detta är så mycket märkligare som de i denna fråga särskilt initierade remissinstanserna — bostadsstyrelsen, 1952 års tjänstebostadsutredning och de båda kommunförbunden — mer eller mindre direkt ifrågasatt en avveckling av detta system.

De sakkunniga och departementschefen har bedömt situationen så, att bostadsfrågan för lärarna icke kan ordnas på annat sätt än genom ett åläggande för kommunerna att i förekommande fall tillhandahålla lärarna bostäder. De befogenheter som 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande ger kommunerna har sålunda icke ansetts till fyllest, utan här kräves garantier för lärare att få bostad. Tjänstebostadssystemets bibehållande har därför ytterst sin förklaring i mistroendet mot kommunernas vilja och förmåga att utan tvångslagstiftning tillgodose lärarnas behov av bostäder, där ett sådant behov föreligger. Detta förefaller så mycket mera anmärkningsvärt då det, som här är fallet, rör sig om sådana kommuninvånare, som tillika är kommunala befattningshavare och som därför i särskilt hög grad borde kunna påräkna kommunernas välvilja vid lösandet av bostadsfrågan.

Alternativet till tjänstebostäder är icke, såsom de sakkunniga förutsatt, ett tillstånd i kommunerna, som skulle komma att kännetecknas av brist på bostäder och ett eftersatt skolväsen. Alternativet är i stället bostäder, vilkas upplåtande icke regleras av en detaljerad tvångslagstiftning, utan som tillhandahålles lärarna på villkor, som eljest tillämpas i den fria hyresmarknaden, dock att kommunen är oförhindrad att såväl ekonomiskt som eljest tillgodose önskemål från lärarnas sida vid bostadsupplåtelse.

Ett avvisande av tjänstebostadssystemet riktar sig icke mot skolväsendet utan mot bibehållande av en anordning, som tidigare fyllt en funktion då kommunerna eljest saknade befogenheter på bostadsförsörjningens område men som numera icke motsvaras av något behov. Bostadsförsörjningen har kommit att bli en viktig kommunal uppgift, i vilken efter kommunsammanslagningen samtliga landskommuner är aktivt engagerade. För kommunerna ter det sig numera som en naturlig uppgift att förhjälpa kommunens invånare till goda bostäder. Även om bostadsfrågan, såvitt gäller de hos kommunen anställda, är de anställdas eget problem, betraktas det i kommunerna såsom självklart, att kommunen skall i erforderlig utsträckning medverka till att tillfredsställande lösa denna fråga. T. o. m. när det är fråga om tillhandahållande av bostäder åt olika kategorier av statstjänare m. fl., vilka ställer anspråk på bostäder av högre standard än den som vanligen ifrågakommer för kommunala befattningshavare, har kommunerna lämnat sin medverkan. Möjligheten att erbjuda goda bostäder har i landskommunerna blivit ett viktigt medel i konkurrensen om goda lärarkrafter, och denna konkurrens kan också mången gång ha föranlett kommunerna att bygga tjänstebostäder av högre standard än boställsordningen förutsätter.

Därest tjänstebostadssystemets bibehållande lägges fram som en fråga som skulle vara avhängig av skolväsendets behöriga upprätthållande blir frågeställningen missvisande. Skulle tjänstebostadssystemets slopande medföra ett eftersättande av skolväsendet bör systemet självfallet icke avvecklas. Att sådana konsekvenser skulle följa av tjänstebostadssystemets avveckling har emellertid utredningen icke gjort sannolikt. Dessa konsekvenser har förutsatts såsom givna.

Vi anser sålunda att frågan om en avveckling av tjänstebostadssystemet alldeles för lättvindigt behandlats i propositionen. Det måste vara förkastligt att konservera ett system, som byggts upp under helt andra förutsättningar än de nu rådande. När departementschefen nu anslutit sig till uppfattningen om tjänstebostadssystemets bibehållande har han grundat sitt ställningstagande på en utredning, som icke förutsättningslöst prövat lärarnas bostadsfråga och som därför icke kan anses ha anvisat någon lösning av denna fråga på längre sikt. Man torde därför få utgå ifrån att det rör sig om ett provisorium. Under sådana förhållanden synes det oss kunna starkt ifrågasättas, om lagstiftningen på hithörande område bör undergå andra och mera ingripande ändringar än sådana som kan syfta till att undanröja de påtagliga bristfälligheter, varmed tjänstebostadssystemet är behäftat.

De bestämmelser som nu reglerar kommuns skyldighet att tillhandahålla tjänstebostäder kan knappast betecknas som tillfredsställande. Detta

omdöme kan också fällas om de uttalanden, som de sakkunniga i sitt betänkande gjort i fråga om *riktlinjerna för tätortsförteckningarnas upprättande*. Riktlinjerna är icke tillräckligt klara för att icke ett visst godtycke kan få utrymme vid tillämpningen av desamma. Den kritik som riktats häremot har emellertid icke upptagits till behandling i propositionen. Departementschefen har förklarat sig dela de sakkunnigas uppfattning om att det är skäligt att befria en kommun från skyldighet att tillhandahålla tjänstebostäder, om det finns vilja och intresse hos de kommunala myndigheterna att medverka till att lärarpersonalen erhåller bostäder i öppna marknaden, men har samtidigt betonat, att dylik vilja och dylikt intresse måste ha tagit sig uttryck i klart påvisbara konkreta åtgärder. Detta låter visserligen säga sig, men uttalandena synes alltför obestämda för att kunna tjäna till ledning vid prövningen av vilka orter som skall medtagas i tätortsförteckningarna.

Förslaget till upprättande av tätortsförteckningar innebär sålunda icke någon oangriplig lösning av en i och för sig svårlöst fråga. De bristfälligheter, som kännetecknar det nuvarande hyresmarknadsbegreppet, är främst hänförliga till det förhållandet, att kommun tillhöriga fastigheter icke får medräknas i hyresmarknaden. Denna brist skulle emellertid kunna avhjälpas med en ny definition av begreppet hyresmarknad, som beaktar den kommunala bostadsverksamheten i vilken form den än sker. En ändring av stadgandet i 52 § 2 folkskolestadgan, som toge hänsyn härtill, skulle till väsentlig del undanröja den kritik, som kan riktas mot det nuvarande hyresmarknadsbegreppet.

En annan bärande invändning, som kan resas mot det nuvarande hyresmarknadsbegreppet, är den snäva gränsdragningen för hyresmarknadsområdet. Tillkomsten av nya kommunikationsmedel och förbättrade kommunikationer har medfört att avstånden krympt. Trafikväsendets utveckling torde komma att leda till att olägenheterna med att bostaden icke ligger i närheten av arbetsplatsen ytterligare reduceras. Departementschefen har icke biträtt de sakkunnigas förslag att utsträcka det avstånd från skolan, inom vilket hyresmarknadsort eller tätort skall finnas, för att skoldistriktet skall vara befriat från tjänstebostadsskyldighet, från hittills tillämpade två kilometer till fyra kilometer, varemot han förordat, att man i fortsättningen fäster större vikt vid kommunikationsförhållandena mellan bostaden och skolan, så att om dessa är särskilt lämpliga man kan bortse från om det angivna avståndet är mer än två kilometer. Härtill kan anmärkas, att den nu gällande tvåkilometersgränsen mellan hyresmarknadsorten och skolan hänför sig till farbar väg, vilket förutsätter att kommunikationsförhållandena varit bestämmande för gränsdragningen. Vilka krav som skall ställas på kommunikationsförhållandena för att

dessa skall anses särskilt lämpliga har icke närmare angivits. Uttalandet är därjämte så till vida oklart, att detsamma gäller avståndet mellan bostaden och skolan. Det är ju i detta sammanhang icke fråga om tjänstebostads belägenhet utan om uppdragande av gränserna för hyresmarknadsort eller tätort, därvid hänsyn får tagas till bostadsbeståndet i dess helhet. Skall orten medtagas i tätortsförteckningen skall ju skoldistriktet icke vara skyldigt att tillhandahålla tjänstebostäder i tätorten, och i sådant fall är det ju lärarens ensak var han bor inom området. Uttalandet blir därför förståeligt först om man utbyter "bostaden" mot "hyresmarknadsorten" eller "tätorten". Då skolskjutsar för barn kan anordnas, där skolvägen kan vara drygt fyra kilometer för mindre barn, frågar man sig varför icke en sådan sträcka skulle kunna godkännas såsom avstånd mellan skolan och hyresmarknadsområdets gränser. På den punkten lämnar propositionen icke någon förklaring.

Om hyresmarknadsbegreppet vidgas till att omfatta jämväl kommun och kommunägt företag tillhöriga bostäder och en sträcka av omkring fyra km godtages såsom avstånd mellan skolan och hyresmarknadsområdets gränser torde de hittills ej sällan förekommande meningsskiljaktigheterna angående möjligheten att få respektive skyldigheten att tillhandahålla tjänstebostäder komma att till väsentlig del minska i antal.

De sakkunniga har föreslagit införande av ett nytt stadgande i 26 § 1 mom. sista stycket avlöningsreglementet för folkskolan, varigenom *rättighet införts för lärare att bibehålla en en gång anvisad tjänstebostad*, oaktat sådana ändrade förhållanden inträtt, att skoldistrikts skyldighet att tillhandahålla tjänstebostäder upphört. Detta ändringsförslag har de sakkunniga icke närmare motiverat. De har endast funnit sig böra uttala, att de anser det skäligen att en sådan förmån beredes vederbörande lärare. I propositionen har detta förslag, som innebär en skärpning av gällande bestämmelser i ämnet, icke kommenterats, och följaktligen har icke heller remissvägen framförd kritik häremot återgivits. Då tjänstebostadsskyldigheten uppgivits vara stadgad i undervisningens intresse och det föreslagna stadgandet svårigen kan anses uppbäras av ett sådant intresse, är en dylik undantagsbestämmelse enligt vår mening omotiverad.

Genom den föreslagna formuleringen av 1 § 2 mom. boställsordningen har de sakkunniga förklarat sig vilja förhindra att *varje av skoldistriktet-kommunen åt lärare upplåten bostad blir insynad och, därest den kan klassificeras, förklarad såsom tjänstebostad*. Såvitt gäller bostad, som anvisats lärare av skoldistrikt, som är skyldigt att tillhandahålla tjänstebostad, torde icke vara något att anmärka mot stadgandets avfattning ur ren tolkningssynpunkt. Vad däremot beträffar bostad, som lärare eljest är skyldig att mottaga, kan det befaras, att rättstillämpningen kan

föranleda sådana resultat, som icke här avsetts. Enligt 26 § 1 mom. andra stycket avlöningsreglementet för folkskolan i den föreslagna lydelsen skall lärare vara skyldig mottaga tjänstebostad av klass A, som av skoldistriktet anvisats honom i det fall, att kommuner saknar skyldighet att tillhandahålla lärare tjänstebostäder. En sålunda anvisad bostad skall utgöra tjänstebostad. Om man tänker sig ett sådant fall att en lärare redan nu har en bostad i en kommunen eller i ett kommunalt företag tillhörig fastighet, som visserligen upplåtits till honom såsom hyresbostad men som läraren med stöd av gällande bestämmelser fått klassificerad och som oberoende av det tidigare hyresavtalet förklarats såsom tjänstebostad, skulle läraren, oavsett att orten kommit att upptagas i tätortsförteckningen, med stöd av 1 § 2 mom. boställsordningen i dess föreslagna nya lydelse även i fortsättningen kunna göra anspråk på bostaden såsom tjänstebostad. Det kan visserligen invändas, att skoldistriktet icke behöver anvisa honom en sådan bostad såsom tjänstebostad, men med den innebörd som rättspraxis hittills tillagt uttrycket "anvisa" (se exempelvis det av de sakkunniga refererade lyckselefallet samt regeringsrättens utslag den 19 januari 1954 i fråga om Stora Kopparberg) torde det i praktiken ställa sig omöjligt för en kommun att få bostaden betraktad såsom uthyrd i öppna marknaden. Därest förslaget i 26 § 1 mom. tredje stycket avlöningsreglementet för folkskolans lärare om rätt för lärare att få bibehålla tjänstebostad blir lag, kan en lärare redan med stöd av detta stadgande bibehålla sin tjänstebostad. Först om stadgandet skulle utgå, blir det anförda exemplet aktuellt. Men bestämmelsen i 1 § 2 mom. boställsordningen har en vidare räckvidd. Det skulle, såsom det är avfattat, kunna tillämpas även för sådana bostäder, som "anvisas" (med den innebörd som rättspraxis givit åt detta uttryck) åt nytillträdande lärare, som icke förut har tjänstebostad. Därmed skulle syftet med tätortsförteckningarna till stor del kunna förfelas. Uttrycket "anvisa" måste sålunda klart preciseras. Stadgandena i 1 § 2 mom. boställsordningen och i 26 § 1 mom. första stycket avlöningsreglementet för folkskolan bör därför utformas så, att därav med nödig tydlighet framgår, att såsom tjänstebostäder skall betraktas endast sådana bostäder, som vid upplåtelsen uttryckligen angivits skola utgöra tjänstebostäder.

I fråga om *hyressättningen* förutsätter visserligen propositionen något högre hyror än de sakkunnigas förslag. Enligt vår mening hade vid avvägningen av hyresbeloppen större hänsyn bort tagas till vad 1952 års tjänstebostadsutredning anförde i sitt över betänkandet avgivna yttrande (propositionen, sid. 35—37). Särskilt som vi betraktar det nu föreliggande förslaget som ett provisorium i avvaktan på tjänstebostadssystemet

mets avveckling, måste det vara angeläget att redan nu bringa hyres-sättningen något närmare den öppna marknadens hyror.

Med utgångspunkt från en beräknad genomsnittlig byggnadskostnad på kr. 47 000: — för en bostad om 90 kvm och kr. 37 000: — för en bostad om 60 kvm har de sakkunniga föreslagit ett *statsbidrag* på högst kr. 24 000: —, respektive högst kr. 18 000:—, innebärande en höjning jämfört med nu gällande regler på kr. 6 000:— per bostad. Erfarenhetsmässigt ligger de verkliga byggnadskostnaderna betydligt över de av de sakkunniga använda genomsnittstalen. Icke desto mindre nöjer sig propositionen med en höjning på kr. 2 000: — per bostad. Ett genomförande av Kungl. Maj:ts förslag på denna punkt skulle innebära, att de skoldistrikt, som fortfarande i större eller mindre utsträckning skulle ha skyldighet att tillhandahålla tjänstebostäder, skulle få vidkännas en betydande årskostnad för varje bostad till följd av disproportionen mellan hyra och den på kommunen belöpande kapital- och driftkostnaden. Detta är icke tillfredsställande. Man får dock betänka, att de landskommuner, som drabbas av denna merutgift, tämligen genomgående har en sådan bebyggelsestruktur att skatteunderlaget är svagt samtidigt som de sammanlagda kostnaderna för skolväsendet relativt sett är avsevärt högre än motsvarande kostnader i tätorterna. Detta kan i någon mån belysas av att landskommunernas sammanlagda kostnader för folkskoleväsendet under år 1951 uppgick till 478,7 milj. kr., under det att folkskoleväsendet i städerna (ca 48 % av landets folkmängd) samma år kostade endast 291 milj. kr. I fråga om den obligatoriska folkundervisningen blir kostnaderna såväl räknat per barn som per skattekrona vida högre på landsbygden än i tätorterna. I fråga om kostnadsutjämning kommer man härvidlag visserligen endast en mycket liten bit på väg, om man eliminerar något av den orättvisa, som för de ogynnsammast ställda landskommunerna ligger i tjänstebostadsskyldigheten. Men härvidlag torde ändå endast de partiella reformernas väg vara framkomlig. Vi anser det sålunda vara rimligt och nödvändigt att statsbidraget till lärarbostäderna sättes till åtminstone de belopp, som av de sakkunniga föreslagits.

De sakkunniga ha föreslagit att det av dem föreslagna högre bidraget *retroaktivt* skall utgå till samtliga tjänstebostäder i fråga om vilka Kungl. Maj:t efter 1951 års ingång beviljat statsbidrag. Propositionen avvisar detta förslag och räknar med att bidragshöjningen skall komma endast de tjänstebostäder till del, beträffande vilka Kungl. Maj:t meddelar bidragsbeslut efter den 30 juni 1955. I fråga om retroaktiviteten stämmer de sakkunnigas förslag väl överens med behandlingen av den provisoriska höjningen vid 1952 års riksdag (statsutskottets utlåtande nr 8/1952). Skoldistrikt, som under de senaste åren uppfört lärarbostäder,

har också räknat med att komma i åtnjutande av det högre statsbidraget. Vi anser därför, att höjningen, på sätt de sakkunniga föreslagit, bör gälla retroaktivt.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställas,

att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 98 måtte besluta

att bestämmelserna i 52 § folkskolestadgan angående skoldistrikts skyldighet att anskaffa tjänstebostäder erhåller en sådan ändrad lydelse, att därav framgår, att vid hyresmarknadens bestämmande jämväl kommun och kommunägt företag tillhöriga bostäder får medräknas, samt att hyresmarknadsområdets gränser utsträcker från två kilometer till ett avstånd av omkring fyra kilometer från skolan;

att i fråga om rätten att bibehålla en en gång anvisad tjänstebostad och om vad som skall förstås med anvisad bostad vidtages de justeringar, som föranledes av vad i motionen anförts;

att i fråga om hyressättningen denna anpassas till det av tjänstebostadsutredningen avgivna förslaget; samt

att i fråga om statsbidraget statsbidragsbeloppen och retroaktiviteten anpassas till det förslag, som avgivits av sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område.

Stockholm den 16 mars 1955

Rud. Anderberg

Carl Eskilsson

William Ohlsson

Gunnar Lodenius

Gust. Sundelin

Uno Olofsson

Rikard Svensson

Lars E. Andersson

Hugo Sundberg

Allan Grönkvist

Per Olofsson

Jakob Grym

Ebbe Ohlsson

Erik Arrhén