

Nr 174

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående förenklad handläggning av skolbyggnadsärenden m. m.; given Stockholms slott den 6 september 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över utbildningsärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

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

CARL GUSTAF

INGVAR CARLSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I debatten om skolan uppmärksammas ofta frågan om avvägningen mellan centralt, regionalt och lokalt inflytande. I propositionen framhålls att utvecklingen entydigt gått mot ett ökat inflytande för kommunerna. Under senare år har en rad åtgärder genomförts i syfte att ge kommunerna och deras skolstyrelser möjlighet att spela en mer aktiv roll för skolan och dess utveckling.

Bestämmelserna om skolbyggande är ingående och detaljerade. Bl. a. gäller mycket preciserade regler för handläggningen av skolbyggnadsärenden. Dessa bestämmelser har i huvudsakliga delar utformats före kommunsammanläggningarna. Genom sammanläggningarna har skolstyrelserna numera större resurser för skolplanering och för skolans verksamhet i övrigt än tidigare.

Det lokala ansvarstagandet beträffande byggnadsarbeten för det allmänna skolväsendet föreslås därför utvidgat.

Vidare föreslås en förenkling av handlägningsordningen av skolbyggnadsärenden. Lokalbehovsprövningen som nu görs av länskolnämnden beträffande grundskolan överförs till kommunerna. Det förutsätts att kommunerna liksom nu sker utnyttjar skolöverstyrelsens pedagogiska

och tekniska expertis i en frivillig skissgranskning. Vidare föreslås att den statliga avsyningen av skolbyggnader upphör samt att flertalet handlingar som nu åtföljer ansökan om statsbidrag slopas. Även beträffande handläggningsordningen av ombyggnadsarbeten föreslås en förenkling.

Med hänsyn till den stora omfattningen av skolbyggnadsverksamheten är det av stor vikt att alla möjligheter till kostnadsbesparingar tillvaratas. Det förutsätts att inga kostnadsökningar kommer att uppstå med anledning av de framlagda förslagen.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 1974.

Utdrag av protokollet över utbildningsärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet på Stockholms slott den 6 september 1973.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, MOBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Carlsson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *förenklad handläggning av skolbyggnadsärenden m. m.* och anför.

1 Inledning

I prop. 1968: 129 (s. 70) underströk min företrädare det angelägna i att kommunerna och deras skolstyrelser skulle få spela en mer aktiv roll för skolan och dess utveckling. En rad olika åtgärder har därefter genomförts med syfte att vidga kommunernas beslutanderätt över skolan, senast på grundval av prop. 1972: 14 (UbU 1972: 8, rskr 1972: 97).

Inom utbildningsdepartementet har initiativ tagits till ett nytt statsbidragssystem för skolbyggnader. Med biträde av expertis från Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har utarbetats en diskussionspromemoria angående ett statsbidragssystem för skolbyggnader utformat som hyresbidrag per elev och år (Ds U 1970: 12). Remissyttranden har avgetts av riksrevisionsverket (RRV), skolöverstyrelsen (SÖ) och bostadsstyrelsen, kulturrådet och servicekommittén, länsstyrelsen i Skaraborgs län — efter yttranden från länskolnämnden och skoldirektören i Mariestad —, länsstyrelsen i Norrbottens län — efter yttranden från länskolnämnden, Arvidsjaur, Gällivare och Överkalix kommuner samt Luleå stad —, Östergötlands läns landsting, Örebro läns landsting och Västernorrlands läns landsting, länskolnämnden i Malmöhus län — efter yttranden från skolstyrelserna i Eslöv, Lund, Malmö och Trelleborg samt skolchefen i Höganäs —, länskolnämnderna i Östergötlands och Gävleborgs län, kommunalnämnden i Häverö, stadskollegiet i Stockholms stad, kommunalnämnden i Järfälla, drätselkammaren i Linköping, kommunalnämnden i Åstorp, Göteborgs stadskollegium, kommunalnämnderna i Partille och Götene, drätselkammaren i Örebro och drätselkammaren i Nora, kommunalnämnden i Ljusdal, drätselkammaren i Sundsvall och skolstyrelsen i Undersåker, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO). Redogörelse för diskussionspromemorian och remissyttranden däröver torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

SÖ har i skrivelse den 22 november 1971 vidareutvecklat ett i yttrandet över nyssnämnda promemoria aktualiserat förslag om förenkling av handläggningen av skolbyggnadsärenden. Över skrivelsen har yttranden avgetts av RRV, bygnadsstyrelsen, länskolnämndsutredningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska riksborgen, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) och Svenska byggnadsentreprenörsföreningen.

SÖ har med skrivelse den 1 mars 1972 överlämnat förslag till vissa författningsändringar som påkallas av sistnämnda förslag. Vidare har Sveriges lärarförbund, Lärarnas riksförbund, Svenska facklärarförbun-

det och Skolledarförbundet i gemensam skrivelse hemställt om författningsändring i vad gäller yttrande över skissritningar. Däröver har yttranden avgivits den 30 maj 1972 av SÖ och av Svenska kommunförbundet.

I skrivelse den 30 januari 1967 har SÖ inkommit med förslag till enhetliga bestämmelser för statsbidrag till kostnaderna för uppförande av elevhem m. m. för elever i bl. a. grundskolan, gymnasieskolan m. fl. skolor.

I skrivelse den 4 november 1970 angående riktlinjer för planering av specialskolan har SÖ bl. a. hemställt om att bestämmelserna i stadgan (1961: 210) för elevhem inom det obligatoriska skolväsendet (ändrad senast 1972: 87) i tillämpliga delar även skall gälla elevhem för specialskolans elever.

Slutligen har skrivelse inkommit från föräldragruppen för barn med ryggmärgsbråck angående integrering av rörelsehindrade barn i grundskolan. I skrivelsen framförs bl. a. krav på att anskaffandet av alla tekniska hjälpmedel i skolorna blir en statlig angelägenhet. Yttranden har avgetts av SÖ och socialstyrelsen.

2 Handläggningsordningen

2.1 Gällande regler

Bestämmelser om handläggning av ärenden angående byggnadsarbeten för det allmänna skolväsendet återfinns i skolstadgan (1971: 235, ändrad senast 1973: 678), i kungörelsen (1957: 318) om statsbidrag till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet (ändrad senast 1973: 355), i kungörelsen (1936: 202) angående statsbidrag till skolhemsbyggnader och deras inredning, i kungörelsen (1945: 594) angående statsbidrag till skolhem för lärjungar vid högre skolor och till avlöning av föreståndare vid dylikt skolhem (ändrad senast 1973: 354), i brev den 31 januari 1969 till SÖ angående vissa bestämmelser om statsbidrag till sjuksköterskeskolor (ändrad senast den 18 maj 1973) samt i regleringsbrev för budgetåret 1973/74 avseende investeringsbidrag.

Till ledning vid planering av skolbyggnadsföretag har SÖ utfärdat anvisningar (SÖ:s skriftserie 20).

2.1.1 Lokalbehovsprövning

Innan kommun verkställer ny-, till- eller ombyggnad av skolhus skall SÖ ha prövat lokalbehovet. Om skolhuset är avsett för enbart grundskolan eller för grundskolan jämte särskolan prövas dock lokalbehovet av länskolnämnden. Bestämmelsen gäller antingen kommunen ämnar söka statsbidrag eller ej.

Innan kommun begär lokalbehovsprövning skall den undersöka det

föreliggande behovet av skollokaler samt på grundval därav uppgöra förslag till lokalprogram.

Efter prövning av lokalbehovet lämnar länskolnämnden resp. SÖ kommunen uppgift om de lokaler, som förklarats erforderliga. När lokaler anskaffats genom nybyggnad eller tillbyggnad anges även det antal kvadratmeter nettogolvyta som bör ligga till grund för statsbidragsberäkningen.

2.1.2 Skissgranskning

Sedan kommunen erhållit beslut i behovsprövningsärendet uppgörs skissritningar till byggnadsföretaget. Kommunen skall vid upprättande av skissritningar ge länsläkaren, skolläkaren och den berörda skolpersonalen tillfälle att yttra sig om ritningarna.

Skissritningarna skall granskas av SÖ avseende den pedagogiska funktionsdugligheten och byggnadsekonomi. Beträffande lokal i skolanläggning som är avsedd enbart för grundskolan skall granskning ske endast om kommun så begär.

2.1.3 Handläggning vid ansökan om statsbidrag

Ansökan om statsbidrag skall upprättas enligt av SÖ fastställt formulär och inges till länskolnämnden.

Till ansökningen fogas bl. a. huvudritningar, uppgifter om kommunens ekonomiska förhållanden samt översikt över beräknade kostnader för byggnadsföretaget.

Sedan länskolnämnden granskat de i ansökningshandlingarna lämnade uppgifterna skall nämnden med eget yttrande insända handlingarna till SÖ. I de fall då det ankommer på länskolnämnden att pröva lokalbehovet och det gäller lokaler i ny- och tillbyggnad skall nämnden till sitt yttrande foga en förteckning över *dels* på huvudritningarna upptagna lokaler och ytor, *dels* av länskolnämnden slutgiltigt behovsprövade ytor.

Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ i vad avser skollokaler och inventarier.

Vid SÖ:s genomgång av ansökningshandlingarna granskas och bedöms den beräknade kostnaden för byggnadsföretaget med utgångspunkt i kommunens kostnadsberäkning. Härvid beräknar SÖ kostnaden för statsbidragsberättigade skollokaler samt till byggnadsföretaget hänförliga kostnader för utvändiga ledningar och planering, vilka skall avräknas från investeringsramen.

Statsbidragets storlek fastställs av SÖ. Härför erfordras fastställande *dels* av nettogolvytan, *dels* av bidragsunderlaget.

Vid ombyggnad samt vid ändrings- och reparationsarbeten bestämmer SÖ bidragsunderlaget i varje särskilt fall på grundval av de av kommunen beräknade kostnaderna.

I förekommande fall ges även på statsbidragsstadiet råd om planering m. m. till kommunen. Någon ingående granskning av huvudritningarna kan dock ej påräknas.

2.1.4 Avsättning

Sedan byggnadsföretaget utförts, skall i närvaro av ombud för kommunen avsättning förrättas av en av länskolnämnden förordnad representant för skolväsendet och en av länsstyrelsen utsedd byggnadsåskunnig.

Vid avsättningsförrättning skall de ritningar som företetts i statsbidragsärendet vara tillgängliga. Över förrättningen skall föras protokoll, varvid särskilt skall antecknas om byggnadsföretaget blivit ändamålsenligt utfört samt om inventarier och audivisuell utrustning, till vilka statsbidrag beviljats, blivit anskaffade. Vidare skall antecknas om någon del av statsbidraget enligt förrättningsmännen bör hållas inne. Protokollet sändes in till länskolnämnden.

Har statsbidraget bestämts på grundval av beräknade kostnader för lokaler eller inventarier, skall ritningar, räkenskaper och andra handlingar vara tillgängliga. När protokollet skickas till länskolnämnden skall räkenskaperna och övriga handlingar bifogas.

Länskolnämnden beslutar om byggnadsföretagets godkännande.

Statsbidraget kan komma att nedsättas om t. ex. byggnadsföretaget utförts med mindre bidragsberättigad nettogolvyta än den till vilken statsbidrag beviljats.

2.2 Skolöverstyrelsen

I yttrande över utbildningsdepartementets diskussionspromemoria angående ett statsbidragssystem för skolbyggnader utformat som hyresbidrag per elev och år (Ds U 1970: 12) framhöll SÖ att en förenkling av skolbyggnadsärendena borde kunna genomföras utan att ifrågasätta förändringar i övrigt av statsbidragssystemet avvaktas.

SÖ har i skrivelse den 22 november 1971 vidareutvecklat ett i yttrandet över nyssnämnda promemoria aktualiserat förslag om förenkling av handläggningen av skolbyggnadsärenden.

2.2.1 Lokalbehovsprövning

Enligt SÖ:s uppfattning är lokalbehovsprövningens syfte att ge stadga och underlag för den vidare utvecklingen av byggnadsfrågan. Genom lokalbehovsprövningen kan kommunen redan före sitt beslut om bygge uppskatta kostnaderna för företaget och planera finansieringen därav. Dessutom erhålls genom behovsprövningen överblick över skolsektorns byggnadsbehov såväl regionalt som centralt.

SÖ framhåller att skolväsendet är en kommunal angelägenhet, och

att den primära framräkningen av lokalbehovet bör ankomma på kommunen även avseende lokaler för gymnasieskolan. SÖ har utarbetat anvisningar som gör det möjligt för kommunerna att utreda och beräkna gymnasieskolans lokalbehov. Den statliga lokalbehovsprövningen föreslås åvila länskolnämnden i stället för SÖ.

2.2.2 Skissgranskning

Enligt SÖ:s uppfattning har skissgranskningen till syfte att på ett förberedande stadium av byggplaneringen, då det ännu är möjligt och lämpligt att genomföra behövliga ändringar av kommunernas byggnadsförslag, ge kommunen tillfälle att utnyttja SÖ:s samlade pedagogiska och tekniska expertis för erhållande av råd både om funktion och ekonomi.

Frivillig skissgranskning för grundskolan sker för nära 2/3 av antalet byggen. SÖ konstaterar att kommunerna alltså ansett det vara väsentligt med den service som lämnats av SÖ. Väsentliga besparingar har möjliggjorts genom granskningen.

SÖ föreslår att skissgranskningen blir obligatorisk — men enbart av rådgivande karaktär — såväl för grundskolan som för gymnasieskolan. Kravet på huvudritningar m. m. vid ansökan om investeringsbidrag kan i gengäld slopas.

2.2.3 Handläggning vid ansökan om statsbidrag

Ansökan om statsbidrag föreslås väsentligt förenklad genom att kravet på vissa bilagor slopas. Kommunerna bör ensamma svara för att erforderliga föreskrifter iakttas. Uppgift om t. ex. beräknad kostnad för byggnadsföretaget och kommunens ekonomiska ställning kvarstår dock. Med ledning av SÖ:s anvisningar skall kommunen själv beräkna nettogolvytan.

SÖ bör som hittills fastställa bidragsunderlaget, bl. a. med kommunens uppgift om nettogolvytan som utgångspunkt. Även statsbidragsbeloppets storlek bör fastställas av SÖ.

Den av kommunen beräknade kostnaden för byggnadsföretaget granskas och bedöms nu av SÖ. Kommunens beräkning bör enligt förslaget i stället kunna godtas såväl avseende kostnaden för statsbidragsberättigade lokaler som för utvändiga ledningar och planering. SÖ har utarbetat anvisningar till ledning för kommunerna.

I det fall kostnaden för bidragsberättigade lokaler uppskattas bli högre än vad som är förenligt med god hushållning kommer SÖ även i fortsättningen att utröna orsakerna härtill och låta framställningen om statsbidrag vila i avvaktan på att kommunen vidtar kostnadssänkande åtgärder.

SÖ har prövat flera alternativ för en förenkling av handlägningsordningen vid ombyggnadsärenden. SÖ förordar för sin del ett alternativ

som bygger på att kommunen själv med ledning av anvisningar från SÖ beräknar bidragsberättigade kostnader. Kravet på specificerad kostnadsberäkning bortfaller därmed.

2.2.4 Avsyrning

SÖ anser statlig avsyrning ej längre vara behövlig om skissgranskningen blir obligatorisk. Kommun bör dock vid ansökan om utbetalningsbesked till länskolnämnderna lämna uppgift om eventuella avvikelser från den nettogolvyta, som fastställts som underlag när statsbidraget bestämts eller om eventuellt därefter minskad omfattning av byggnadsarbetena. I undantagsfall kan länskolnämnden komma att anse det nödvändigt att besiktiga lokalerna för att rätt kunna bedöma hur mycket statsbidragsbeloppet skall minskas. Detta bör ske under enklare former än den nuvarande avsyningsförrättningen.

Sammanfattningsvis konstaterar SÖ att de föreslagna förenklingarna medför att ett större ansvar än f. n. läggs på kommunerna, vilket SÖ anser vara riktigt. SÖ avser att lämna kommunerna utförliga anvisningar och råd. Anvisningarna bör dock kompletteras med kurser och konferenser för information åt kommuner, länskolnämnder och projektörer.

2.3 Remissyttrandena

Länskolnämndsutredningen framhåller, att mer långtgående åtgärder för att ge skolans huvudmän större inflytande över skolbyggnadsverksamheten och skapande av enklare handläggningsordning för skolbyggnadsärenden förutsätter ett helt annat statsbidragssystem än det nuvarande.

RRV anser att SÖ:s förslag medför sådana förskjutningar av ansvarsfördelningen, när det gäller skolbyggnadsfrågorna, att det kan ifrågasättas om inte förslaget bör prövas i samband med övriga pågående utredningar inom området.

Den administrativa ordning som SÖ föreslår för skolbyggnadsärendena synes knappast ge SÖ och länskolnämnderna tillräckliga möjligheter att fullgöra de i verksinstruktionerna och i 3 § statsbidragskungörelsen (1957: 318) särskilt markerade uppgifterna att följa kostnadsutvecklingen inom skolväsendet. Enligt förslaget skulle kostnaderna för skolanläggningarna komma att bedömas endast på planeringsstadiet. Någon uppföljning av de faktiska kostnaderna skulle däremot inte komma i fråga. Samma förhållande skulle även gälla i vad avser skolanläggningarnas pedagogiska funktioner. Dessa begränsningar i SÖ:s och länskolnämndernas möjligheter att följa kostnadsutvecklingen synes tveksamma mot bakgrund av att SÖ:s hittillsvarande insatser när det gäller kostnadsfrågorna torde ha varit särskilt betydelsefulla inom skolbyggnadsområdet.

Svenska kommunförbundet har tidigare uttalat ett stort intresse för att en kraftigt förenklad handläggning av skolbyggnadsärendena åstadkommes. Det är enligt förbundets mening nödvändigt att handläggningsordningen blir sådan att kommunerna har anledning känna det fulla ansvaret för skolbyggandet och dess ekonomiska konsekvenser.

Kommunförbundet finner det alltså vara erforderligt att längre gående åtgärder vidtas för förenklingar av de bestämmelser som reglerar skolbyggandet. Syftet är att uppnå en högre grad av ändamålsenlighet i nyttjandet av samhällsresurserna genom att skapa väsentligt större lokal frihet och ett ökat kommunalt ansvar för verksamheten. Förbundet anser att vissa av SÖ:s förslag bör genomföras i förenklingssyfte.

Landstingsförbundet vill i nuvarande läge inte kommentera de olika delförslagen i SÖ:s skrivelse utan föredrar att avvakta utredningsarbetet om statsbidragssystemet samt länsskolnämndsutredningen. Förbundet har emellertid i princip ingen erinran mot att vissa kortsiktigt verkande förändringar genomförs.

Byggnadsstyrelsen, Svenska riksbyggen, HSB, SABO och Svenska byggnadsentreprenörsföreningen har tillstyrkt SÖ:s förslag utan att närmare kommentera det.

Länsskolnämndsutredningen tar ej ställning till SÖ:s förslag om nya regler för lokalbehovsprövningen. Beslut i decentraliseringsfrågan bör ej fattas förrän den regionala skolmyndighetens framtida ställning och uppgifter klarlagts.

RRV har ingen erinran och framhåller att även organisationsgranskningen bör decentraliseras.

Svenska kommunförbundet hyser tvekan beträffande lämpligheten i att lägga nya uppgifter på länsskolnämnderna i avvaktan på länsskolnämndsutredningens förslag.

RRV har inget att invända i princip mot förslaget om att skissgranskning skall bli obligatorisk även för grundskolelokaler. Det föreslagna obligatoriet bör även omfatta en förhandsgranskning av upprättade programhandlingar i den mån totalentreprenad skall tillämpas. De problem som sammanhänger med statsbidragsgranskningen vid totalentreprenader bör utredas närmare.

Svenska kommunförbundet anser däremot att skissgranskning bör vara frivillig beträffande såväl grundskolan som gymnasieskolan.

Länsskolnämndsutredningen tillstyrker vad gäller handläggningsordningen SÖ:s förslag om att huvudritningar och vissa andra bilagor slopas samt föreslår ytterligare förenkling av handläggningsordningen. Utredningen föreslår att vissa smärre bidrag inarbetas i det allmänna byggnadsbidraget. SÖ bör ej kontrollera att kommunerna fullgör sina förpliktelser enligt gällande byggnadslagstiftning. Utredningen anser att ytterligare förenklingar kan göras. Kostnadsutveck-

lingen bör följas upp genom bearbetning av i efterhand lämnade uppgifter om de slutliga kostnaderna.

Då SÖ:s förslag enligt *RRV* innebär en förskjutning av ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan statliga och kommunala myndigheter bör förenklingar av diskuterad art kombineras med en stark schablonisering av statsbidraget. Enligt *RRV* bör hithörande frågor övervägas ytterligare, inte minst vad avser den interna kontrollen.

Svenska kommunförbundet tillstyrker SÖ:s förslag.

3 Departementschefen

Sedan lång tid tillbaka har diskussion pågått om uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ när det gäller samhällsverksamheten i stort. Den år 1970 tillkallade länsberedningen har bl. a. att överväga uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun samt mellan primär- och sekundärkommuner inbördes. Också i debatten om skolan uppmärksammas ofta frågan om avvägningen mellan centralt, regionalt och lokalt inflytande.

Utvecklingen under senare år har entydigt gått mot ett ökat inflytande för kommunerna. Såsom underströks av min företrädare i prop. 1968: 129 (s. 70) är det angeläget att kommunerna och deras skolstyrelser får spela en mer aktiv roll för skolan och dess utveckling. En rad åtgärder har också genomförts i detta syfte. Resultatet av vissa pågående utredningar, såsom länskolnämndsutredningen, utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK) och utredningen om skolans inre arbete, kan komma att innebära ytterligare steg i denna riktning.

Inom utbildningsdepartementet har med biträde av expertis från Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet utarbetats en diskussionspromemoria angående ett statsbidragssystem för skolbyggnader utformat som hyresbidrag per elev och år (*Ds U 1970: 12*).

I direktiven för SSK-utredningen framhålls, att uppgiften att undersöka möjligheterna för ett vidgat lokalt ansvarstagande för grundskolan och gymnasieskolan inte kan isoleras från formerna för statens bidragsgivning till kommunerna. Vidare anges i direktiven: »Om ansvaret för skolfrågorna i vad avser ekonomi och organisation inom givna ekonomiska ramar till betydande del förs över till kommunerna, bör detta förutsätta en omprövning av statsbidragssystemets utformning. En viktig uppgift för de sakkunniga bör därför vara att föra vidare det arbete med *statsbidragssystemet* som utförts inom utbildningsdepartementet». Enligt direktiven bör de sakkunniga därvid utgå från en oförändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun.

I avvaktan på att nämnda utredningsarbete slutförs, är jag inte beredd

att biträda skolöverstyrelsens (SÖ:s) förslag om ändrade statsbidragsregler för elevhem eller de krav på ökat statligt engagemang som föreslagits av föräldragruppen för barn med ryggmärgsbräck.

I samband med arbetet rörande statsbidragssystemet aktualiserades frågan om en förenkling av handläggningen av skolbyggnadsärenden. I sitt yttrande över promemorian framhöll SÖ bl. a. att en förenkling av handläggningen torde kunna genomföras utan att ifrågasätta förändringar i övrigt av statsbidragssystemet behövde avvaktas. I en särskild skrivelse har SÖ därefter lagt fram förslag till en sådan förenkling.

Skolan betraktades tidigare som en institution vid sidan av samhället. Denna syn har alltmer försvunnit. Genom samordning av olika samhällsaktiviteter med skolan utgör skolväsendet alltmer en aktiv del av samhället och en angelägenhet för alla. Det är därför naturligt att skolbygget tilldragit sig ett stort intresse. Under mer än två årtionden har ett omfattande pedagogiskt utvecklingsarbete inom området bedrivits av SÖ, andra centrala myndigheter, statens institut för byggnadsforskning och en rad enskilda kommuner. Syftet har främst varit att söka förena kraven på god skolfunktion och byggnadsekonomi.

Skolbyggnadsinvesteringarna inom det allmänna skolväsendet har under senare delen av 1960-talet legat på en mycket hög nivå. Detta beror bl. a. på skolväsendets genomgripande omdaning med åtföljande nya krav på undervisningens innehåll samt på den omfattande befolkningsomflyttningen under de senaste decennierna. Investeringarna i skolbyggnader — uttryckta i beräknade investeringsramar — utgjorde under perioden 1964/65—1973/74 sammanlagt ca 6 000 milj. kr.

Med hänsyn till den stora omfattningen av skolbyggnadsverksamheten är det av stor vikt att alla möjligheter till kostnadsbesparingar tillvaratas. Jag förutsätter att inga kostnadsökningar kommer att uppstå för stat och kommun med anledning av de förslag jag lägger fram i det följande. SÖ bör även framdeles noga bevaka kostnadsutvecklingen på skolbyggnadsområdet.

Skolbyggnadsreglernas ingående i gällande författningar. Bl. a. gäller mycket preciserade regler för handläggningen av skolbyggnadsärenden. Dessa bestämmelser har i huvudsakliga delar utformats före kommunsammanläggningarna. Genom sammanläggningarna har skolstyrelserna numera större resurser för skolplanering och skolans verksamhet i övrigt än tidigare. Jag anser det därför angeläget och möjligt att nu vidga det lokala ansvaret ifråga om byggnadsverksamheten för det allmänna skolväsendet. Vidare anser jag i likhet med SÖ, att nuvarande handlägningsordning av skolbyggnadsärenden väsentligt bör förenklas. Riksdagens utbildningsutskott (UbU 1972: 2) har också tidigare uttalat sig för en sådan förenkling. Handlägningsordningen har tidigare i väsentliga delar fastställts av riksdagen. Jag anser dock att Kungl. Maj:t bör bemyndigas att i fortsättningen meddela erforderliga bestämmelser om

handläggningsordning. Jag avser senare att föreslå Kungl. Maj:t bestämmelser i huvudsaklig överensstämmelse med följande. Enligt vad jag erfarit ligger mina förslag i det följande också väl i linje med länskolnämndsutredningens kommande förslag.

Enligt nuvarande bestämmelser får ett byggnadsföretag för grundskolans räkning inte sättas igång, innan länskolnämnden prövat lokalbehovet. Denna prövning skall ske innan ritningar upprättas. Till ledning för prövningen har SÖ utarbetat särskilda lokalnormer. Länskolnämndens prövning läggs till grund för SÖ:s beslut om statsbidrag.

Dessa normer möjliggör en tämligen exakt beräkning av kommuns lokalbehov vid olika skolorganisationer. Lokalbehovsprövningen bör därför kunna föras över till kommunen. I ärenden om statsbidrag bör det åligga SÖ att ta ställning till lokalbehovet. I regel blir då SÖ:s beslut mera en bekräftelse på det av kommunen framräknade behovet.

Jag vill i detta sammanhang särskilt understryka att överdimensionering av skollokaler eller kostnader överstigande bidragsunderlaget som regel inte heller i fortsättningen bör accepteras. Nuvarande praxis i detta avseende bör alltså gälla. Om en kommun önskar göra avvikelser från gällande lokalnormer bör som hittills gälla att föreslagna planlösningar är pedagogiskt väl underbyggda. Mera radikala avvikelser bör endast genomföras efter samråd med den centrala myndigheten. Den enligt normerna totala nettogolvytan bör emellertid inte få överskridas.

Framräkningen av lokalbehovet för gymnasieskolan och fastställelse därav sker f. n. i SÖ. I avvaktan på ställningstagande till länskolnämndsutredningens kommande förslag bör någon förändring nu inte ske i detta avseende. Jag är inte heller beredd att i detta sammanhang föreslå någon förändring beträffande skissgranskningen för gymnasieskolan.

Den rådande skissgranskningen för grundskolan är frivillig. Flertalet kommuner utnyttjar dock SÖ:s pedagogiska och tekniska expertis i en frivillig skissgranskning. Jag anser detta samråd vara av stor betydelse från pedagogisk synpunkt och från kostnadssynpunkt. Med anledning av den omfattning den frivilliga skissgranskningen redan har och den principiella uppfattning jag tidigare redovisat angående utökning av den kommunala beslutanderätten, anser jag inte att skissgranskningen för grundskolan bör göras obligatorisk för kommunerna. Jag räknar med — när lokalbehovsprövningen överförs till det lokala planet — att kommunerna liksom nu sker utnyttjar SÖ:s resurser på skissgranskningsområdet.

Enligt gällande bestämmelser skall kommun vid upprättande av skissritningar ge länsläkare, skolläkare och berörd skolpersonal tillfälle att yttra sig om ritningarna. Sveriges lärarförbund, Lärarnas riksförbund, Svenska facklärarförbundet och Skolledarförbundet har i gemensam skrivelse hemställt bl. a. att företrädare för den berörda skolpersonalens fackliga organisationer skall beredas tillfälle att yttra sig över skissrit-

ningar och huvudritningar. SÖ har i sitt yttrande över skrivelsen föreslagit att även berörda elever eller elevorganisationer skall erhålla denna möjlighet. Jag ser positivt på lärarnas liksom övrig skolpersonals medverkan vid planering av skolor. Enligt min mening bör denna medverkan dock kunna ske inom ramen för företagsnämndsavtalet (FÖN 68), vilket ger utrymme för såväl särskilda företagsnämnder för skolväsendet som för därtill knutna skolbyggnadskommittéer. Nuvarande bestämmelser bör därför vara till fyllest.

I likhet med SÖ anser jag att kommunerna ensamma bör svara för att erforderliga föreskrifter för erhållande av statsbidrag till byggnadsarbeten följs. Ett flertal handlingar som nu åtföljer ansökan om statsbidrag kan därigenom slopas. Utöver utdrag av protokoll utvisande att kommunen för sin del beslutat utföra byggnadsföretaget bör SÖ infordra endast sådana uppgifter som är nödvändiga för att fastställa lokalbehovet, bestämma statsbidragsbeloppet och kostnadernas skälighet samt kvotkostnaden, dvs. det belopp som skall räknas av från investeringsramen.

Beträffande det av SÖ förordade förslaget till förenkling av handläggningsordningen beträffande ombyggnadsärenden har jag i huvudsak ingen erinran. Jag förutsätter emellertid att SÖ även i fortsättningen — om skäl kan anses föreligga — kommer att infordra underlag för en noggrann kostnadsbedömning.

Efter vad jag inhämtat är den statliga avsyningen huvudsakligen av formell art. Den bör således kunna upphöra. I enlighet med SÖ:s förslag bör dock kommunerna vid ansökan om utbetalning av statsbidrag lämna uppgift om eventuella avvikelser från den nettogolvyta som fastställts som underlag när statsbidraget bestämts eller om eventuellt därefter minskad omfattning av byggnadsarbetena.

De nya reglerna bör träda i kraft den 1 juli 1974.

Byggnadsstyrelsen har under år 1972 upphört att publicera indextal per den 1 januari ingående i styrelsens »byggnadskostnadsindex 63». Dessa indextal, liksom bostadsstyrelsens ortsindex, har legat till grund för beräkning av bidragsunderlagets grundbelopp för statsbidrag till byggnader inom skolväsendet. Grundbeloppet måste nu beräknas med ledning av andra indexserier. Bl. a. kan ett index som utges av statistiska centralbyrån komma ifråga. Det torde böra få ankomma på Kungl. Maj:t att fr. o. m. den 1 januari 1973 fastställa de nya grunder efter vilka grundbeloppet skall beräknas.

4 Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

1. bemyndiga Kungl. Maj:t att meddela bestämmelser om handläggningen av ärenden om statsbidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet,
2. godkänna att grundbeloppet för statsbidrag för samma byggnadsarbeten fr. o. m. den 1 januari 1973 beräknas efter byggnadskostnaderna i allmänhet enligt de grunder som Kungl. Maj:t bestämmer,
3. godkänna vad jag anförde ifråga om ytor och kostnader för skollokaler.

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

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Statsbidrag till skolbyggnader m. m.

Departementspromemorian

Inledning

En översyn av nu gällande principer för statsbidrag till skolbyggnader motiveras särskilt av att gymnasieskolan infördes den 1 juli 1971. En annan väsentlig omständighet är ett begynnande intresse för att samplanera skollokaler och lokaler för andra ändamål samt att integrera byggandet och utnyttjandet av dessa lokaler. Nuvarande statsbidragssystem har ansetts försvåra en sådan integrering och — eftersom bidrag utgår i form av investeringsbidrag — ansetts främja nybyggnation av lokaler framför förhyrning även om förhyrning i en viss situation skulle vara lämpligare. Vidare har anförts, att nuvarande handläggningsordning för statsbidrags- och byggnadsärenden är onödigt komplicerad.

Bidraget kan enbart utgå till huvudman för skolorna. Bidragssystemet kräver exakta normer för lokalytors storlek. Dessa sistnämnda omständigheter kan ses som ett hinder vid integrerad regional planering. Handläggningsförfarandet bedöms medföra stora administrativa insatser.

Det nuvarande statsbidraget har emellertid befrämjat att undervisningslokaler med likvärdig standard kunnat byggas ganska oberoende av huvudmännens ekonomiska förhållanden. Detta sammanhänger även med de anvisningar om lokalernas utformning m. m. som SÖ utfärdat i anslutning till statsbidragsbestämmelserna.

Utvecklingen mot större kommunala enheter med serviceuppgifter av ökande omfattning gentemot medborgarna även vid sidan av undervisningssystemet ställer allt större krav på den *kommunala planeringen* och då även på lokalplaneringen. Så kan det från allmänt sociala samt stats- och kommunalekonomiska synpunkter finnas skäl för att i den totala bebyggelseplaneringen integrera och använda dem för mera än ett ändamål, t. ex. lokaler för undervisning, daghem, förskolor, fritidshem och hyreshus samt samlingslokaler, motionslokaler och bespisningslokaler. Fördelarna med en samlad bedömning av lokalbehov för olika ändamål bör vara så stora att en integrering stimuleras.

Det viktigaste motivet för ett statligt investeringsbidrag till undervisningslokalerna och för den nuvarande utformningen av bidraget inom det allmänna skolväsendet har varit att underlätta för huvudmännen att bygga erforderliga lokaler oberoende av kommunens storlek och skatteunderlag. Principerna för bidragsberäkningen varierar beroende på skolform och huvudman. Ett flertal skäl talar för att byggnadsbidraget till skolbyggnader för grundskolan och gymnasieskolan utformas efter enhetliga principer. Det år 1965 införda skatteutjämningsbidraget samt de

ökande kommunstorlekarna och det därmed mera jämnt fördelade skatteunderlaget kommunerna emellan kan anses motivera att bidraget görs oberoende av skatteunderlaget. För ett enhetligt bidragssystem för grundskola och gymnasieskola talar vidare den redan i 1964 års beslut angående reformering av de gymnasiala skolorna m. m. förutsatta samordningen av lokaler för skolor med likartade lokal-, utrustnings- och lärarbehov.

De principiella utgångspunkterna för en ny form av tilldelning av statsbidrag *sammanfattas* i följande punkter.

a) Beräkningsgrunder för bidrag till grundskola och gymnasieskola är enhetliga.

b) Bidragskonstruktionen är neutral till om lokalbehov tillgodoses via förhyrning eller byggnation.

c) Bidragskonstruktionen möjliggör regional samplanering och samutnyttjande av lokaler.

d) Bidragskonstruktionen är enkel.

e) Handläggning av byggnads- och bidragsärenden förenklas.

f) Bidragsformen främjar rationalisering och effektivitet i skolbygget.

Bidragsmodellen hyresbidrag per elev och år grundar sig på att dessa utgångspunkter lättast tillgodoses genom att det nuvarande investeringsbidraget till skolbyggnader omformas till ett driftbidrag kombinerat med ett lånesystem.

Bidragsregler

Normer för beräkning av lokalbehov inom en skolenhet anges i SÖ:s anvisningar för skolbyggnader i vilka bl. a. redovisas SÖ:s beräkningar med normerna som grund för skolor av olika storlek. För grundskolans del finns exempel för olika skoltyper med varierande antal elever. För gymnasieskolans del räknas likaså på skolenheter för olika elevantal. På grundval av lokalnormerna i anvisningarna görs i departementspromemorian en indelning i åtta grupper av lokalbehov för grundskola och gymnasieskola. Var och en av dessa grupper betraktas därefter som en bidragsgrupp. Tre avser grundskolan och fem gymnasieskolan. Alternativen som avser grundskolan, innefattar samtliga enligt exempel i anvisningarna en specialklass för låg- och mellanstadieskolorna. Grupperna, som kallas bidragsgrupper, är följande.

Grupp a 1: Skolenhet med lågstadium med två paralleller och mellanstadium med två paralleller samt en specialklass. Elevantalet per skolenhet 300.

Grupp a 2: Skolenhet med tre paralleller på lågstadiet och två på mellanstadiet samt en specialklass. Elevantal per skolenhet 375.

Grupp b 1: Skolenhet med enbart högstadium och fem paralleller. Elevantal 405.

Grupp c 1: I enlighet med lokalbehovsberäkningarna i SÖ:s anvisningar för [gymnasiet och fackskolan], där behovsberäkningarna utgår från lokalgrupperingar enligt institutionssystem, har lokalbehovet för elever vid gymnasium (gy) och fackskola (fa) räknats enhetligt för de humanistiska (hu), samhällsvetenskapliga (sh) och ekonomiska (ek) linjerna. Eftersom lokalbehovsberäkningar för [yrkesskolan] saknas, har motsvarande elever vid yrkesskolan förts till grupp c 1 med ledning av indelning i SÖ:s anslagsframställning för budgetåret 1970/71 (s. 71). Antal elever per skolenhet 500.

Grupp c 2: Som c 1. Antal elever 550.

Grupp d 1: Grupperingsmetod motsvarande c 1 för naturvetenskaplig (na) och teknisk (tc) linje. 500 elever per skolenhet.

Grupp d 2: Som d 1. Antal elever 550.

Grupp e 1: Den humanistiska-sociala (hum/so) sektorn vid yrkesskolan har beräknats med ledning av lokalexempel för vårdyrkesskola i SÖ:s anvisningar. Skolenhet med 326 elever/år, varav 140 samtidigt närvarande.

Lokalbehovet per elev inom dessa bidragsgrupper framgår av följande tabell.

Lokalbehov/elev

Bidragsgrupp	m ² /elev och alternativ ¹	
	1	2
a	5,5	5,0
b	8,3	8,3
c	10,1	9,6
d	10,0	9,2
e	8,5	8,5
Genomsnitt a—e (totalt)	8,8	8,3
Genomsnitt a—b (grundskola)	7,1	6,7
Genomsnitt c—e (gymnasieskolan)	9,9	9,3

¹ För bidragsgrupperna b och e, vilka inte har något alternativ 2, anges identiska uppgifter i fortsättningen i kolumnerna 1 och 2.

En av utgångspunkterna vid en övergång från nuvarande byggnadsbidrag av investeringsbidragstyp till ett bidrag av driftbidragstyp har varit, att nuvarande kostnadsfördelning mellan stat och huvudman i möjligaste mån skall bibehållas. Beräkningarna utgår alltså från att bidraget motsvarar bidragsunderlaget (900 kr.) uppräknat med byggnadskostnads- och ortsindex samt kostnader för utvändiga ledningar och planering. Kvotkostnaden per kvadratmeter nettogolvyta beräknades vara 1 618:65 kr. den 1 januari 1969. Detta belopp låg till grund för bidragsberäkningar för budgetåret 1970/71.

Underlaget för beräkningen av bidrag per elev motsvarar här för samtliga bidragskategorier 34 % av kvotkostnaden per kvadratmeter nettogolvyta, dvs. 550:34 kr. per kvadratmeter. Eftersom ett hyresbidrag skulle utgå kontinuerligt per elev och år måste underlaget enligt ovan

— 550:34 kr. per kvadratmeter — periodiceras för att nuvarande kostnadsfördelning skall kunna beaktas. I promemorian har gjorts vissa beräkningar för en fördelning av bidraget på 20, 25 resp. 30 år. Andra fördelningsperioder är också tänkbara. Räntekostnader har inte beaktats vid dessa beräkningar.

Om man låter de redovisade beräkningarna utgå från skolenheter, som är större eller mindre än de som valts blir storleken av lokalbehovet och därmed hyresbidraget per elev en annan. Enligt SÖ:s anvisningar minskar lokalbehovet på samtliga stadier med *skolenhetens storlek* och antalet parallellklasser. Anledningen härtill är att möjligheterna till samutnyttjande av lokaler ökar. Samtidigt torde faktorer som t. ex. ökad specialisering vid större skolenheter verka i motsatt riktning.

I de fall en *minskning av elevantalet i en glesbygdskommun* är en följd av avflyttning från kommunen kan det i vissa fall anses vara rimligt med någon form av modifiering av regeln, att bidraget strikt skall följa elevantalet.

Det nuvarande investeringsbidraget justeras med hänsyn till byggnads- och ortsindex. Anpassningen till kostnadsutvecklingen sker alltså genom uppräknig av bidragsunderlaget enligt byggnadskostnadsindex.

Ett metodval för att anpassa hyresbidraget per elev till *kostnadsutvecklingen* kräver en precisering av i vilket avseende bidragsnivån skall hållas oförändrad. Syftet kan antingen vara att göra bidraget oberoende av förändringar i penningvärdet eller att konstruera det på ett sådant sätt att det teoretiskt skulle kunna täcka motsvarande del vid en nyinvestering som i dag.

Den nuvarande konstruktionen av investeringsbidraget medför att eventuella *rationaliseringsvinster* helt tillfaller huvudmännen. Denna effekt blir följden av varje statsbidragssystem, i vilket bidragsdelen inte anknyter till totalkostnaden.

Om ett hyresbidrag framräknat, som i departementspromemorian, utgick för samtliga elever skulle det innebära att kommunerna fick statsbidrag för redan uppförda skolbyggnader två gånger. För att undvika denna effekt och därmed bibehålla en i huvudsak oförändrad kostnadsfördelning blir det enligt promemorian nödvändigt att tillämpa någon form av reduktionsregel, som innebär, att det statsbidrag som erhållits av den enskilda kommunen visst antal år bakåt i tiden avräknas.

Finansiering, planering och administration

Ett hyresbidrag per elev och år i form av ett driftbidrag som ersättning för nuvarande statliga investeringsbidrag till skolbyggnationen skulle medföra, att huvudmännen gick miste om ett kapitaltillskott motsvarande investeringsbidragets storlek i samband med byggandet. Denna del av byggnadskostnaderna måste således finansieras på annat sätt vid ett eventuellt hyresbidrag. Tre alternativa möjligheter diskuteras. En

möjlighet vore att huvudmännen självfinansierade denna del eller upp- tog allmänna lån. En annan möjlighet skulle vara att statliga lån ungefär motsvarande det nuvarande investeringsbidraget utgick i enlighet med bostadslånekungörelsen. Den tredje alternativa finansieringsmöjligheten vore att lån likaså ungefär motsvarande nuvarande investeringsbidrag utgick enligt en speciell författning, som möjliggjorde lån enligt ungefär samma principer som bostadslånekungörelsen. En sådan speciell lånekungörelse skulle möjligen kunna vara tillämplig även för lokaler för andra ändamål, som kommunerna har att tillgodose och till vilka statligt finansieringsstöd utgår nu.

Som underlag för beräkning av låncandel diskuteras möjligheten av att beräkna ett låneunderlag per elevplats huvudsakligen vid ny- och tillbyggnad. Ett sådant låncunderlag skulle eventuellt kunna beräknas för var och en av de bidragskategorier som anges. Alternativet är en realprövning av varje byggnadsärende.

Planeringen av lokalbehov för undervisningen skulle ske på i stort sett samma sätt som i dag. Investeringsplaner, som skulle grunda sig på kommunernas lokalbehovsberäkningar, samordnas och justeras på regional nivå och sammanställs och justeras slutligt på central nivå samt framläggs i samband med anslagsframställningen. Statens ställningstagande till investeringsplanerna får liksom i dag formen av investeringsramar. Dessa ramar får olika innebörd beroende på vilken finansieringsform, som gäller för skolbyggandet. I samtliga fall reglerar de emellertid byggnationens omfattning per budgetår. För att säkerställa att krediter motsvarande dessa ramar finns tillgängliga skulle speciella överenskommelser — oavsett finansieringsform — kunna träffas med kreditinstituten. Vilka myndigheter på lokal, regional resp. central nivå som skall handha prövningen av låncärenden blir beroende av låneformen. Det har bedömts som mindre meningsfullt att analysera alla tänkbara alternativ i detta avseende.

Det är inte självklart, att den handläggningsordning som gäller för bostadslåneärenden bör appliceras i alla detaljer på skolbyggnadsärendena, om bostadslånekungörelsen eller en speciell kungörelse med motsvarande innebörd blir tillämplig för skolbyggnationen. Beträffande handläggningen av byggnadsärenden avseende skollokaler förutsätts att nuvarande ordning gäller i det fall kommunerna helt självfinansierar byggandet. Det slutliga ställningstagandet förutsätts emellertid ske inom länskolnämnderna, som då har att tillse att centralt utfärdade anvisningar följs.

För de centrala anvisningarna, dvs. SÖ:s anvisningar angående skolbyggandet, antyds att det skulle kunna vara en fördel med tanke på möjligheterna till en regional samplanering av lokalbehov, om dessa i vissa avseenden gavs karaktären av minimikrav. Detta gäller framför allt lokalnormerna. I den utsträckning huvudmannen begär lån för lo-

kaler med kvalitetskrav, som överstiger minimikraven skulle detta vara motiverat av att skollokaler redan före byggnationen planerades för att tillgodose lokalbehov för andra ändamål än undervisning.

Remissyttrandena

Inledning

Den helt övervägande delen av remissinstanserna anser, att de nuvarande bestämmelserna om statsbidrag till skolbyggnader bör ändras. Meningarna går visserligen isär vad gäller förändringens omfattning och inriktning. Oavsett vilken principiell utformning remissinstanserna finner lämpligast, är de dock i stor utsträckning ense om att vid en förändring främst följande krav bör tillgodoses, nämligen

att ett integrerat byggande underlättas, *att* huvudmännens procentuella andel av byggnadskostnaderna inte ökas, *att* betingelserna för skolans verksamhet beaktas, *att* huvudmännens handlingsfrihet ökas samt *att* handläggningen av byggnadsfrågorna förenklas.

Det framhålls att kommunerna f. n. har att följa en rad bestämmelser beträffande skollokalernas storlek och utformning, skoltomtens storlek, läge och beskaffenhet m. m. Man är medveten om att dessa bestämmelser verksamt bidragit till förverkligandet av en någorlunda likvärdig skolbyggnadsstandard kommunerna emellan. Främst anses detta ha varit av betydelse i mindre kommuner, för vilka ett skolbygge ofta varit ekonomiskt och administrativt betungande. I samma mån som kommunerna genom sammanläggningar blir större, ökar emellertid tillgången till kvalificerade specialister för den enskilda kommunen, varigenom risken för felplaneringar o. d. minskar. Det hävdas därför att man utan fara kan fortsätta den uppmjukning av de statliga föreskrifterna som ägt rum under senare år. Där så kan ske utan alltför stora olägenheter bör specialdestinerade statsbidrag ersättas med årliga driftbidrag, som utgår med schablonartade belopp. Bidragsvillkoren kan i stor omfattning begränsas.

Nära nog samtliga remissinstanser behandlar frågor som sammanhänger med ett integrerat uppförande och utnyttjande av skolbyggnader. Åtskilliga av de till integrering positivt inställda instanserna framhåller, att om byggnadsprogrammet för skolans utrymmen kan behandlas friare och skollokaler i byggnadsteknisk mening inte behöver lösas som en från övrig bebyggelse avskild och intern angelägenhet, uppstår möjligheter till nya byggnadsfunktionellt värdefulla kombinationer. Samordningen anses kunna leda till att skolan traditionellt tillhöriga utrymmen kan användas för andra funktioner i samhället, antingen i principiellt oförändrad form eller med modifikationer som även kan visa sig vara till fördel för skolans verksamhet.

Flera remissinstanser anger olika aktiviteter och lokaler som anses

kunna förekomma i en integrerad anläggning. Bl. a. nämns barnstugor, ungdoms- och fritidsverksamhet, folkbildningsarbete, bibliotek, teater och film, kyrklig verksamhet, gymnastik och idrott, hälsovårdsverksamhet, matsalar, reception, tvätt, post och närbutik.

Även om integrerat byggande och utnyttjande kan leda till ett mera komplicerat samrådsförfarande mellan representanter för de verksamheter som skall integreras och till begränsningar i rörelsefriheten för vissa aktiviteter, bedöms fördelarna mer än väl uppväga angivna nackdelar.

Bidragsregler

Remissinstanserna har förhållandevis ingående behandlat de grundläggande principer som enligt deras mening bör bestämma byggnadsbidragets utformning och funktioner. Därutöver har de med anledning av den i promemorian framförda tanken att omforma investeringsbidraget till ett driftbidrag anfört vissa synpunkter och omständigheter som belyser deras uppfattning angående grunderna för en dylik förändring.

Länsskolnämnderna i Östergötlands och Gävleborgs län, Örebro läns landsting, Göteborgs och Nora städer, servicekommittén m. fl. remissinstanser menar, att byggnadsbidragets omformning till ett driftbidrag skulle underlätta ett integrerat byggande och ett samordnat utnyttjande av lokalerna. Förändringen anses vidare medföra bl. a. större frihet för huvudmännen att utforma byggnaderna på ett rationellt och från ekonomiska synpunkter fördelaktigt sätt, jämställdhet i statsbidragshänseende mellan alternativen egna lokaler resp. förhyrda lokaler samt större enkelhet i administrativt avseende.

RRV, länsskolnämnden i Skaraborgs län, Östergötlands läns landsting, Stockholms stad m. fl. remissinstanser anför vissa synpunkter av negativ art mot ett till driftbidrag omformat investeringsbidrag. Sålunda kan nämnas att *RRV* ifrågasätter om det föreslagna systemet medför några väsentliga fördelar framför nu gällande system. *Länsskolnämnden i Skaraborgs län* gör bl. a. gällande, att förändringen kan befaras leda till fördyringar, varjämte det årligen återkommande arbetet med hyresbidragen, rekvisition, utbetalning och granskning skulle öka. *Stockholms stad* framhåller, att förhyrning av skollokaler inte sällan leder till försämrad standard vad gäller utemiljö, avstånd till gymnastik- och skolmåttidslokaler m. m.

Mot bakgrunden av den principiella diskussionen rörande investeringsbidragets omformning till ett driftbidrag behandlar remissinstanserna det i departementspromemorian presenterade systemet med hyresbidrag per elev och år. Åsikterna om detta system gått vitt isär.

Linköpings och Eslövs städer, Överkalix kommun m. fl. remissinstanser biträder eller har inga erinringar mot ett dylikt system.

Åtskilliga remissinstanser biträder det diskuterade alternativet men förordar mer eller mindre omfattande ändringar och tillägg. Så är fallet med t. ex. *Östergötlands, Örebro och Västernorrlands läns landsting, länskolnämnderna i Östergötlands och Gävleborgs län, Järfälla, Götene och Undersäckers kommuner, Luleå stad, TCO, SACO och kulturrådet.*

Ett icke obetydligt antal remissinstanser tar mer eller mindre bestämt avstånd från en lösning av byggnadsbidraget enligt den framlagda modellen, nämligen bl. a. *SÖ, RRV, länskolnämnderna i Malmöhus och Skaraborgs län, Stockholms, Göteborgs, Örebro och Sundsvalls städer samt Åstorps, Partille och Gällivare kommuner.*

Följande redovisning må belysa remissinstansernas uppfattning angående statsbidragssystemet för skolbyggnader.

Linköpings stad ansluter sig när det gäller grunderna för beräkning av ett eventuellt hyresbidrag helt till tanken att det skall beräknas per elev och år. En uppdelning av hyresbidraget i olika bidragsgrupper beroende på stadium och skolform anses också berättigad. För att undvika onödiga jämförelser mellan olika primärkommuner och diskussioner inom den egna kommunen skulle det vara till fördel om centrala rekommendationer beträffande lokalbehov utfärdades. Detsamma gäller även lämpligt maximiavstånd mellan hem och skola för elever i tätorter på olika stadier och i olika skolformer. Vidare framhålls nödvändigheten av att primärkommunen i elevunderlaget även får inräkna elever inom vuxenutbildning, eftergymnasial utbildning av olika slag, kombinationsutbildning o. d. utbildningsformer, som inte direkt hör till det reguljära skolväsendet i kommunen.

Östergötlands läns landsting förklarar att bidrag per elev synes vara en användbar metod för statligt stöd till skolväsendet men ifrågasätter, om inte bidraget bör uppdelas i ett basbelopp som inte påverkas av elevantalet och ett rörligt belopp som är avhängigt av elevantalet. En differentiering av bidraget betecknas som ofrånkomlig. *Örebro läns landsting* gör gällande, att hyresbidraget bör baseras på antalet fastställda elevplatser. Tillfällig nedgång i elevantalet bör ej få inverka på bidragets storlek, eftersom lokalbehovet måste vara grundat på planerat antal elevplatser. Skulle det godkända antalet elevplatser behöva minskas, bör kommunen ha skäligen tid att disponera lokalerna helt eller delvis för annat ändamål, innan bidraget reduceras. Bidragsgruppernas antal bör inskränkas till två. *Västernorrlands läns landsting* anser, att det föreslagna bidragssystemet på ett negativt sätt kan påverka statsbidragsgivningen till glesbygdskommuner med sviktande elevunderlag. Vidare framhålls att om man grundar driftbidraget på det faktiska elevantalet, kan bidragsbeloppen kommunerna emellan bli likvärdiga endast under förutsättning att elevtätheten är densamma. Ett driftbidrag beräknat på det elevantal för vilket skolan är lokalbehovsprövad och inte på det faktiska elevantalet skulle enligt landstingets mening vara mera rättvist.

Utan att närmare utveckla tanken nämner landstinget därjämte, att initialkostnaderna vid byggnationen kan variera högst väsentligt, alltefter de utbildningsaktiviteter för vilka lokalerna är avsedda och att denna omständighet bör beaktas vid differentieringen av hyresbidraget.

Även *länskolnämnderna i Östergötlands och Gävleborgs län* gör gällande, att om elevantalet skall vara utgångspunkt för dimensioneringen av hyresbidraget, erfordras ett kompletterande bidrag som kompenserar kommuner med små skolenheter och små klasser. För grundskolans del varierar nämligen klassernas storlek i avsevärd grad med hänsyn till befolkningsförhållandena. Skolor i kommuner med dominerande tätortsstruktur har i regel mera välfyllda klasser än skolor i utpräglade landsbygdskommuner. Båda länskolnämnderna hävdar vidare att antalet bidragsgrupper bör begränsas så långt det visar sig lämpligt och möjligt. Skolformen anses utgöra den naturliga indelningsgrunden, med införande av eventuella underavdelningar.

Götene och Undersåkers kommuner uppmärksammar framför allt bidragssystemets ovan berörda konsekvenser för glesbygds- och utflyttningskommuner.

TCO uttalar farhågor för att utformningen av det diskuterade bidragssystemet kan fresta kommunerna att i sparsamhetsnit uppföra alltför stora skolenheter. Sådana kan ej skapa gynnsamma arbetsbetingelser för vare sig lärare eller elever. Till skillnad från flertalet övriga remissinstanser som yttrar sig i frågan anser *TCO* vidare att antalet bidragsgrupper bör utökas. Vad gäller grundskolan bör det t. ex. finnas en grupp omfattande en kombinerad LMH-skola. *TCO* understryker också vikten av att stimulansbidragen till viss utrustning i skolorna får kvarstå. Dessa bidrag betyder enligt *TCO*'s mening mycket för en god och likvärdig utrustning i skolorna landet över.

SÖ tillstyrker, att frågan om övergång till driftbidrag undersöks och övervägs ytterligare. *SÖ* har vid sin behandling av departementspromemorian funnit, att den föreslagna utformningen av driftbidraget är rätt komplicerad. Vid det fortsatta utredningsarbetet bör därför förenklingar övervägas. Om möjligt bör antalet bidragsgrupper minskas. Det anges som önskvärt med blott en grupp men *SÖ* är medveten om att detta kan vara att driva förenklingen för långt. Eftersom ett bidrag per elev och år kan medföra en ojämn fördelning från rättvisesynpunkt, bör i stället ett driftbidrag per klass och år ytterligare övervägas. Särskilt i kommuner med små klasser ger ett bidrag per elev ett för kommunen ogynnsamt utfall.

RRV hävdar, att utgångspunkten för bestämning av metod för beräkning av statsbidrag bör vara att åstadkomma styrning och effektivitet i skoldriften. En fördelning av byggnadskostnaderna per elev synes inte ge sådana incitament för verksamheten. En fast kostnad är enligt *RRV*'s mening intressant endast i de fall, där det är fråga om att be-

döma under- resp. överkapacitet i driften. Tveksamhet anmäls även beträffande skäligheten i beräkningen av hyresbidraget.

Länsskolnämnden i Skaraborgs län finner, att orättvisor skulle uppstå för kommunerna vid beräkning såväl per elev som per klassavdelning: Tätorterna skulle gynnas i det förra fallet och missgynnas i det senare. För glesbygderna och avfolkningsområdena bleve förhållandet det omvända. Vidare anser nämnden, att indelningen av eleverna i bidragsgrupper kan förmodas bli ett krångligt och arbetskrävande system, som inte skapar större rättvisa än det nuvarande systemet.

Länsskolnämnden i Malmöhus län erinrar om att de av SÖ utfärdade lokalnormerna har sin förankring i den enskilde elevens behov av undervisningsyta. Skolans storlek bestäms sålunda mot bakgrunden av det beräknade elevantalet. Enligt nämndens mening ligger det därför nära till hands att pröva om investeringsbidraget skulle kunna omformas till ett driftbidrag i form av hyresbidrag. Svagheten träder emellertid snabbt fram, om man beaktar att golvytan är konstant men att det elevantal som får sin undervisning på denna yta varierar år från år. Dessa variationer är ofta betydande. Nämnden framhåller vidare, att dupliceringar inte är ovanliga i utbyggnadsområdena. T. o. m. tre klasser om ett rum har enligt dess erfarenhet förekommit. Här skulle ett per elev beräknat hyresbidrag ge oskäligen överkompensation. Rakt motsatt verkan skulle uppstå i utglesningsområden. De ogynnsamma verkningarna av ett varierande elevantal gör det enligt nämndens mening inte möjligt att ersätta nuvarande investeringsbidrag med ett driftbidrag i form av ett hyresbidrag per elev och år.

Stockholms stad framhåller, att det nuvarande systemet för kommunen innebär en garanti för att varje skolbyggnadsföretag blir statsbidragsberättigat. Denna garanti försvinner med den föreslagna omläggningen, enligt vilken bidragets storlek inte längre är beroende av omfattning av de kommunala investeringarna utan enbart av elevantalet och dess variationer olika år. De nya reglerna anses inte stimulera kommunerna att bygga nya skollokaler. Följden kan bli att från funktions-synpunkt olämpliga lokaler tas i bruk eller bibehålls under lång tid. En rationell organisation av skolväsendet kan på så vis komma att försvåras.

Stockholms stad finner inte heller det nya bidragssystemet ägnat att främja en anpassning av skolbyggandet efter ändrade förutsättningar och den snabba pedagogiska och tekniska utvecklingen. Här föreligger en betydelsefull skillnad mot det nuvarande systemet som möjliggör för kommunen att få bidrag till åtgärder föranledda av reformarbetet samt till förbättringar av de yttre betingelserna.

Det framlagda systemet får vidare konsekvenser som betecknas som sakligt otillfredsställande. Den situationen kan lätt uppkomma, att det i en kommun föreligger ett betydande nyinvesteringsbehov, exempelvis på grund av nyproduktion inom nyexploateringsområden med utglesning

inom äldre stadsdelar, trots att det totala elevantalet i kommunen inte förändras. I detta läge (som Stockholm befinner sig i) skulle den statliga bidragsgivningen inte komma att öka enligt det nya systemet. Skolreformer m. m. får vidare ofta omfattande investeringsmässiga konsekvenser, vartill hyresbidraget inte tar hänsyn, såvida detta inte blir föremål för särskilda uppräknings.

Sundsvalls stad anser, att svårigheter kommer att uppstå när det gäller att behålla den nuvarande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, både vad gäller glesbygdskommuner och starkt expansiva kommuner. Sundsvall, som får anses tillhöra den senare gruppen, kommer med tillämpning av det nya systemet enligt gjorda beräkningar att få vidkännas en icke obetydlig bidragsminskning, vilket sammanhänger med att skolbyggnaderna i områden som nyexploateras under en längre tidsperiod redan från början får utbyggas för det fulla utnyttjandet vid slutet av tidsperioden. Detta skulle förebyggas om man beräknade hyresbidraget inte efter det faktiska elevantalet varje år utan på det elevantal, för vilket skolan var lokalbehovsprövad. Staden förmodar vidare, att det administrativa arbetet inte kommer att minska vid en övergång från investerings- till driftbidrag. Det sammanlagda handläggningsarbetet genom uppföljning av elevantalet m. m. under en lång följd av år förutses nämligen inte bli mindre än det som förorsakas av nuvarande bestämmelser.

Finansiering, planering och administration

De i departementspromemorian diskuterade tre vägarna att täcka bortfallet av det nuvarande investeringsbidraget behandlas i ett stort antal utlåtanden.

Alternativet att genom självfinansiering eller allmänna lån tillgodose medelsbehovet betecknas av flera remissinstanser som den från administrativa synpunkter enklaste lösningen. Endast *SACO* förordar dock denna utväg. I övrigt ställer man sig avvisande till alternativet. Självfinansiering kommer direkt att påverka skattesatsen. Lån kan visa sig svåra att erhålla vid önskad tidpunkt och förorsakar betydande räntekostnader.

I valet mellan de övriga båda alternativen fördelar sig remissinstanserna ungefär lika. Utvägen att erhålla statliga lån i enlighet med bostadslånekungörelsen förordas av bl. a. *RRV*, *bostadsstyrelsen*, *Östergötlands läns landsting*, *Eslövs* och *Linköpings städer* samt *Järfälla* och *Överkalix kommuner*. Finansieringen genom statliga lån enligt en speciell författning tillstyrks av bl. a. *servicekommittén*, *Örebro läns landsting*, *Stockholms*, *Nora* och *Sundsvalls städer* samt *Undersåkers kommun*. I några fall lämnas frågan om den lämpligaste lånemöjligheten öppen, så t. ex. i yttrandena från *länsskolnämnden i Gävleborgs län* och *Göteborgs stad*.

Endast ett relativt litet antal remissinstanser behandlar olika metoder att beräkna låneunderlaget.

Ett låneunderlag per elev betecknas som ett ändamålsenligt förfarande av t. ex. *Östergötlands läns landsting*, *Stockholms stad* och *SACO*. Metoden gör det enkelt att i förväg beräkna lånets storlek.

Bostadsstyrelsen, *servicekommittén* m. fl. remissinstanser anser, att samma tillvägagångssätt bör tillämpas vid beräkning av låneunderlaget för alla lokaler i ett bostadsområde och förordar bostadsstyrelsens metod.

Uppfattningen angående prövnings- och planeringsförfarandet beståms i stor utsträckning av resp. remissinstansers inställning till grundprinciperna för bidragssystemets utformning. Delade meningar kommer sålunda till uttryck i vissa avseenden. Nära nog genomgående understryks emellertid i remissvaren, att eventuella förändringar bör leda till ökad samordning på olika nivåer samt till decentralisering av handläggnings- och beslutsfunktioner till regionala och lokala organ.

Innehåll

	Sida
1 Inledning	4
2 Handläggningsordningen	5
2.1 Gällande regler	5
2.1.1 Lokalbehovsprövning	5
2.1.2 Skissgranskning	6
2.1.3 Handläggning vid ansökan om statsbidrag	6
2.1.4 Avsyrning	7
2.2 Skolöverstyrelsen	7
2.2.1 Lokalbehovsprövning	7
2.2.2 Skissgranskning	8
2.2.3 Handläggning vid ansökan om statsbidrag	8
2.2.4 Avsyrning	9
2.3 Remissyttrandena	9
3 Departementschefen	11
4 Hemställan	15
Bilaga	16