

Nr 166.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning av möjligheterna att bygga billigare skolor.

(2:a avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Bergh* (I: 95) och den andra inom andra kammaren av herr *Braconier m. fl.* (II: 214), har yrkats, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att direktiven för de sakkunniga för omprövning av vissa statsbidrag på folkskoleväsendets område ändras så, att möjligheterna att bygga billigare skolor utredes i första hand, samt att för detta ändamål tillräcklig teknisk expertis ställes till de sakkunnigas förfogande.

Till stöd för detta yrkande har anförts i huvudsak följande.

Gemensamt för de författningar, som sedan 1936 reglerat beviljandet av statsbidrag till folkskolebyggnader, är att skolöverstyrelsen prövar vilken byggnadsstandard som skall anses skälig och därmed utgöra grund för beräkning av statsbidraget. Skolöverstyrelsen har på detta sätt kommit att öva ett betydande inflytande vid utbildandet av den skolbyggnadsstandard som nu betraktas som den normala. Utan att skolöverstyrelsens kompetens att självständigt handlägga dessa ärenden ifrågasättes — och också utan önskan om mer detaljerade och därmed osmidigare författningsbestämmelser — förefaller frågan nu vara av den vikt att riksdagen bör beredas tillfälle att ta ställning till den. En del torde vara att vinna genom standard-sänkningar av den beskaffenhet att de icke medför ökade drift- och underhållskostnader eller förkortad användningstid för byggnaderna.

Ett annat sätt på vilket en väsentlig besparing torde kunna genomföras är standardisering av framför allt inredningsdetaljer och dylikt men även av hela skolbyggnader. Nu byggs varje skola i alltför hög grad som om den vore den enda byggnaden av sitt slag. Dörrar, fönster, golvbeläggning, trappräcken och dylikt skulle kunna standardiseras. Likaså inventarier av olika slag, såsom bänkar, bord, skrivtavlor och inventarier till bespisningslokalen. Ätminstone många mindre skolor skulle med fördel kunna byggas helt efter standardritningar, om inte speciella natur- eller bebyggelseförhållanden påkallar speciell utformning av skolbyggnaden. Enformigheten däri bleve högst relativ, då även så pass många som 100 likadana skolhus något så när jämnt fördelade över landet skulle komma att stå på avsevärt avstånd från varandra. Det borde medföra väsentliga besparingar: enbart samtliga ritningar till ett skolhus torde dra ungefär 5 % av de totala byggkostnaderna. Ytterligare besparingar torde kunna nås genom omläggning av byggnadsmetoderna för dylika standardiserade skolhus, vilka t. ex. kunde byggas som elementhus. Nämnas kan att dylika »fabriksgjorda skolor» byggts i England under flera år med mycket gott resultat i fråga om såväl den uppnådda byggnadsstandarden som kostnadsnivån.

För att utnyttja standardiseringens möjligheter på skolbyggnadsområdet fordras ett centralt anordnat forsknings- och utredningsarbete. Däremot torde försäljningen av de stora serier, varigenom standardiseringens möjligheter bör tillvaratagas, garanteras av skolstyrelsernas intresse att utnyttja möjligheterna till prissänkningar. Ytterligare stimulans därtill kan åstadkommas vid prövning av statsbidragsbestämmelserna.

Frågorna om statsbidrag till här behandlade ändamål skall enligt respektive direktiv utredas dels av allmänna statsbidragsutredningen, dels också av sakkunniga för omprövning av vissa statsbidrag på folkskoleväsendets område. De sistnämnda skall också undersöka »huruvida några sådana åtgärder i samband med byggande av skolhus äro möjliga, som kunna medföra ett förbilligande av kostnaderna för skollokaler utan att berättigade krav på kvalitet och på god standard ur pedagogisk synpunkt efterståttas». Detta utredningsuppdrag är emellertid — vilket framgår av slutorden i direktiven — endast sekundärt; själva bidragsfrågorna är det väsentliga. Det förefaller av många skäl önskvärt att här sker en ändring så att möjligheterna att bygga billigare skolor utreds i första hand; bl. a. kan ju tänkas att det befinner lämpligt att befordra ett mer allmänt utnyttjande av framkomna standardiseringsmöjligheter genom viss utformning av statsbidragsbestämmelserna. Med hänsyn till de stora skolbyggnadsbehov, som just nu aktualiserats, är det dessutom av stor betydelse att här antydda besparingsmöjligheter snarast utnyttjas.

Den utredning som här påyrkas är till övervägande delen av teknisk art. För att de sakkunniga skall kunna ta ställning till föreliggande problem fordras därför att till den knytes tillräcklig teknisk expertis.

Statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet utgår nu enligt kungörelsen den 31 december 1945, nr 882. Kungörelsen innehåller bland annat bestämmelser av följande innebörd.

Statsbidrag må utgå till kostnader för de klassrum, gymnastiksal, lokaler till slöjd och hushållsgöromål, specialrum, samlingssalar m. fl. lokaler, som skolöverstyrelsen vid prövning av det föreliggande behovet av skollokaler prövat erforderliga, ävensom till utgifter för ritningar, arbetsledning och kontroll. Till statsbidragsberättigade kostnader må, om så prövas skäligt, hänföras även utgifter för den första uppsättningen inventarier till klassrum, gymnastiksal, slöjdsalar och skolkök.

Statsbidraget bestämmes på grundval av de beräknade kostnaderna för lokaler m. m., till vilka statsbidrag prövas böra utgå (bidragsunderlaget). Vid handläggningen av skolbyggnadsärenden bör tillses, att det allmännas utgifter för skolbyggnader icke blir högre än som är förenligt med god hushållning och ett ändamålsenligt anordnande av skolundervisningen. Prövas skolbyggnadsföretag på grund av val av byggnadsmaterial eller andra omständigheter vara förenat med högre kostnader än som kan anses nödvändigt för erhållande av erforderliga lokaler av god beskaffenhet, men anses skoldistriktet likväl böra erhålla statsbidrag till byggnadsföretaget, skall bidragsunderlaget beräknas till det lägre belopp, som med hänsyn till nämnda förhållanden anses skäligt.

Storleken av statsbidraget bestämmes med utgångspunkt i bidragsunderlaget till visst med hänsyn till skoldistriktets ekonomiska bärkraft avpassat högsta belopp. Som uttryck för den ekonomiska bärkraften skall i första hand gälla skatteunderlaget i distriktet.

Beslut om statsbidrag meddelas av Kungl. Maj:t. Dessförinnan skall skolöverstyrelsen ha verkställt bl. a. den förutnämnda prövningen av lokalbehovet samt en förhandsgranskning av skissritningar till byggnadsföretaget.

Enligt direktiven för de i motionerna åsyftade sakkunniga för omprövning av vissa statsbidrag på skolväsendets område (statsrådsprotokollet över ecklesiastikärenden för den 7 mars 1952) avser de sakkunnigas utredningsuppdrag en omprövning av grunderna för statsbidragen till skolmåltider, till byggnadsarbeten för folkskoleväsendet samt till tjänstebostäder för folkskolans lärare. Omprövningen bör enligt direktiven gälla såväl formerna för statens bidragsgivning som kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Emellertid bör de sakkunniga även pröva bl. a. vissa andra frågor, som ej har avseende å kostnadsfördelningen mellan stat och kommun men som inverkar på det allmännas kostnader för verksamheten ifråga. I detta hänseende anföres i direktiven att de sakkunniga synes böra undersöka bl. a. huruvida några sådana åtgärder i samband med byggande av skolhus är möjliga, som kan medföra ett förbilligande av kostnaderna för skollocalerna utan att berättigade krav på kvalitet och på god standard från pedagogisk synpunkt eftersättes. I direktiven framhålles vidare, att frågorna om statsbidragsgrunderna bör upptagas till behandling i första hand. Därjämte förutsättes, att resultatet av de sakkunnigas arbete skall kunna redovisas särskilt för de olika statsbidragsavsnitten.

Ifrågavarande statsbidrags-sakkunniga har den 4 september 1954 avgivit betänkande med förslag angående »Tjänstebostäder för folkskolans lärare» (SOU 1954: 27).

Den 15 januari 1954 har chefen för kommunikationsdepartementet med Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallat en utredningsman med uppdrag att verkställa en översyn av den statliga och statsunderstödda husbyggnadsverksamheten och avge förslag till åtgärder för att nedbringa kostnaderna vid denna. I direktiven för denna utredning — *statens byggnadsbesparingsutredning* — anföres bland annat följande.

Genom en prövning av olika på byggnadskostnaderna inverkanse faktorer bör utredningsmannen söka komma fram till anvisningar om sådana åtgärder, som kan vara ägnade att nedbringa byggnadskostnaderna och därmed öka möjligheterna att i önskvärd utsträckning tillgodose föreliggande byggnadsbehov. Även om utredningen i första hand måste komma att avse tekniska och tekniskt-ekonomiska problem, bör utredningsmannen vara oförhindrad att jämväl uppta sådana administrativa och organisatoriska frågor, som kan vara av betydelse i sammanhanget. Vad avser den icke statliga men till större eller mindre del med statsbidrag finansierade byggnadsverksamheten bör utredningsmannen således till övervägande kunna uppta sådana frågor rörande statsbidragssystemets utformning, som kan vara ägnade att öka de för byggnadsföretagen närmast ansvariga huvudmännens intresse för ekonomisering och sparsamhet vid byggnadernas utformning.

Enligt av Kungl. Maj:t den 9 oktober 1953 (nr 623) fastställd instruktion för *statens nämnd för byggnadsforskning* har nämnden till uppgift att främja forskning och rationalisering inom byggnadsområdet med huvudvikten på husbyggnadsfacket. Nämnden äger med anlåtande av fonden för

byggnadsforskning samt de statliga anslag och eventuella andra medel, som ställs till förfogande, stödja eller själv låta verkställa sådana åtgärder, som är ägnade att befordra utvecklingen på området, samt att på lämpligt sätt bekantgöra vunna forsknings- och försöksresultat samt de erfarenheter i övrigt, vilka är av betydelse i sammanhanget.

Utskottet har i vederbörlig ordning inhämtat yttrande över de ifrågasvarande motionerna av *skolöverstyrelsen*, varjämte *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landskommunernas förbund* beretts tillfälle att yttra sig över motionerna.

Skolöverstyrelsen anser motionernas syften i stort sett kunna nås genom att samarbete etableras mellan byggnadsbesparingsutredningen och de sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område. Med hänsyn till den förskjutning av kostnaderna för skolbyggen mellan stat och kommun, som ägt rum sedan kungörelsen den 31 december 1945 (882) angående statsbidrag till byggnadsarbeten för folkskolväsendet trädde i kraft, är det enligt överstyrelsens mening synnerligen angeläget att en omprövning av statsbidragsgrunderna snarast kommer till stånd. Överstyrelsen vill därför icke förorda någon ändring av direktiven för statsbidrags-sakkunniga, som kan få till följd att denna fråga försenas.

Stadsförbundet och *landskommunernas förbund* understryker kraftigt nödvändigheten av att i skolbyggnadsverksamheten alla möjligheter till kostnadsbesparingar tillvaratas utan att standard- och lämplighetskrav efter-sättes. Förbunden anser emellertid icke, att frågan om en undersökning av möjligheterna att bygga billigare skolor bör anförtros åt de statsbidrags-sakkunniga. Stadsförbundet framhåller, att det för detta ändamål erforderliga forsknings- och utredningsarbetet såsom avseende frågor av teknisk natur bör anförtros åt en särskild expertutredning utan att omedelbart sammankopplas med statsbidragsfrågorna. Förbundet förklarar sig vilja förorda, att en dylik utredning, innefattande allsidig skolbyggnadsteknisk expertis såväl som representanter för pedagogisk erfarenhet, får i uppdrag att undersöka möjligheterna att bygga billigare skolor, varvid samarbete lämpligen bör äga rum med statens nämnd för byggnadsforskning. Även landskommunernas förbund uttalar, att det här närmast bör vara fråga om en rationaliseringsundersökning i form av forskning och att en dylik undersökning icke bör sammankopplas med statsbidragsfrågan. Statsbidraget kan givetvis, anför förbundet, framdeles i den mån så befinnes lämpligt anpassas efter de resultat, vartill en rationaliseringsundersökning kan leda.

Skolöverstyrelsen har i sitt yttrande vidare anfört i huvudsak följande.

I samband med prövningen av lokalbehovet för en planerad skolbyggnad har överstyrelsen att taga ställning till frågor, som avser såväl den nuvarande som den framtida organisationen av ortens skolväsende. Härvid gives möjligheter till kostnadsbesparingar genom nedskärning av framlagda förslag eller förhindrande av investeringar i felaktigt planerade anläggningar. Vid förhandsgranskning av skissritningar

är det ej sällan möjligt att minska kostnaderna genom att begränsa den föreslagna byggnadsvolymen antingen på så sätt att de erforderliga utrymmenas storlek nedskäres eller genom att mer ekonomiska planlösningar och bättre utnyttjande av befintliga lokaler föreslås. Rådgivande verksamhet i detta syfte utövas i stor utsträckning under överläggningar mellan överstyrelsens tjänstemän och skoldistriktens representanter och arkitekter såväl vid de senares besök hos överstyrelsen som vid tjänstemännens resor till distriktet.

I samband med handläggningen av statsbidragsansökningarna granskar överstyrelsen bland annat valet av byggnadsmaterial. I de fall där materialstandarden anses vara för hög föreslås avdrag för härav föranledd merkostnad vid beräkandet av bidragsunderlaget. Detta betyder dock i regel endast, att statsbidraget kommer att reduceras, medan kommunen mera sällan hindras att, därest den så önskar, på egen bekostnad låta utföra byggnadsföretaget enligt sina ursprungliga planer. Det förekommer dock att förslaget förklaras icke kunna tillstyrkas utan genomgripande omarbetningar i förbilligande syfte, varför det återremitteras till distriktet. Den kritik angående hög materialstandard vid vissa skolor, som stundom framföres, kan gälla fall av här först berörd art.

I syfte att förbilliga byggandet av skolor har överstyrelsen varit angelägen att främja experiment, som avser att pröva nya vägar vid utformandet av en skola eller att vinna erfarenheter av nya konstruktioner och nya material. Sålunda har under senare år uppförts ett antal skolor av enplanstyp med förenklad konstruktionsstandard. Överstyrelsen är för närvarande sysselsatt med en utredning beträffande de ekonomiska och praktiska erfarenheterna av en viss typ av dessa skolhus.

I nära samarbete mellan överstyrelsen och ett skoldistrikt i mellersta Sverige pågår för närvarande planläggningen av en skola, där man dels söker nedbringa behovet av olika speciallokaler genom att kombinera utrymmen för skilda ändamål och dels prövar vissa nya — mindre kostnadskrävande — konstruktioner. Denna skola beräknas bli färdig inom ett år. I ett annat distrikt avser man efter samråd med överstyrelsen att uppföra en småskola och en måltidslokal av monteringsfärdiga block. Sistnämnda byggnader skall uppvärmas genom ett värmesystem med plaströr i golven.

Överstyrelsen vill framhålla, att standardisering av vissa inredningsdetaljer i stor utsträckning redan förekommer. I syfte att i möjligaste mån standardisera vissa speciallokaler beträffande såväl måttsättning som inredning har inom överstyrelsen utarbetats uppställningsritningar för skolkök, handarbetssalar, träslöjdssalar, metallslöjdssalar, gymnastiksal, materielrum, biblioteksrum och kök till skolmåltidslokaler. Denna serie kommer att utökas med ritningar för naturvetenskapliga institutionslokaler.

Frågan om typritningar för hela skolor har tidigare dryftats i olika sammanhang. Svagheten med typritningar är att de snabbt blir föråldrade, varvid de kan komma att hämma utvecklingen på skolbyggnadsområdet. Ämnet behandlades av 1946 års skolkommision, som ansåg att »generellt giltiga och i detalj ingående bestämmelser beträffande skollokalernas utformning» icke vore önskvärda. I remissyttrande över kommissionens betänkande anslöt sig överstyrelsen i princip till denna uppfattning. Överstyrelsen har i stället valt att utgiva rådgivande anvisningar rörande byggnader för folkskolan i avsikt att underlätta skoldistriktens och arkitekternas planeringsarbete. Dessa anvisningar är för närvarande under omarbetning. I sin nya utformning kommer de även att behandla lokaler för den högre skolan. Möjligheterna att utnyttja vissa skolans lokaler för olika ändamål kommer att ägnas särskild uppmärksamhet.

Överstyrelsen är för sin del av den uppfattningen att åtminstone under vissa förutsättningar möjligheter till besparingar torde finnas i samband med en omläggning av byggnadsmetoderna. Detta problem synes därför böra ägnas den största uppmärksamhet. Här gäller det emellertid icke någon för skolbyggen speciell fråga utan ett spörsmål, som har samband med all husbyggnation i landet. Förutom vid de tekniska högskolorna bedrivs från statens sida forskningar och undersökningar på detta område bl. a. inom byggnadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och statens nämnd för byggnadsforskning. Vidare har chefen för kommunikationsdepartementet, i samråd med bl. a. chefen för ecklesiastikdepartementet, den 15 januari 1954 förordnat en särskild utredningsman för att undersöka möjligheterna till förbilligande av den statliga och statsunderstödda byggnadsverksamheten.

Utskottet vill för sin del starkt understryka angelägenheten särskilt i nuvarande läge av att skolbyggnadsverksamheten förbilligas och att största möjliga antal skollokaler utvinnes inom den för ändamålet bestämda byggnadskvoten utan att därför berättigade anspråk på standard och ändamålsenlighet eftersättes. Utskottet får i detta sammanhang också fästa uppmärksamheten på vikten av att en noggrann avvägning äger rum mellan å ena sidan åtgärder, åsyftande en minskning av anläggningskostnaderna, och å andra sidan de konsekvenser därav, som kan beräknas uppkomma i fråga om ökade drifts- och underhållskostnader.

Såsom av den lämnade redogörelsen framgår, pågår för närvarande en omfattande verksamhet i syfte att undersöka möjligheterna att nedbringa husbyggnadskostnaderna. En hela fältet omfattande undersökning verkställs sålunda av statens byggnadsbesparingsutredning. Fortlöpande forskning för rationalisering särskilt inom husbyggnadsfacket bedrivs bland annat genom statens nämnd för byggnadsforskning. Inom folkskoleväsendet pågår i samråd mellan skolöverstyrelsen och skoldistriktet olika experiment i syfte att förenkla konstruktionsstandarden, rationalisera planlösningarna och åstadkomma ett effektivare utnyttjande av skollokalerna. En omfattande standardisering i fråga om måttsättning och inredning av olika typer av skollokaler har genomförts.

Vad särskilt gäller det nu förevarande spörsmålet om möjligheterna att bygga billigare skolor, synes det utskottet angeläget, att olika lokala initiativ i fråga om experimentbyggnader stödjes och tillvaratages samt att forsknings- och experimentverksamheten på detta område fortlöpande pågår i samarbete med motsvarande verksamhet inom andra områden av byggnadsfacket.

Enligt givna direktiv har de sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område att bland annat verkställa en översyn av grunderna för statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet samt att undersöka, huruvida några sådana åtgärder i samband med byggande av skolhus är möjliga, som kan medföra ett förbilligande av kostnaderna för skollokaler utan att berättigade krav på kvalitet och på god standard från undervisningssynpunkt eftersättes, varvid frågorna om statsbidragsgrunderna bör i

första hand upptagas till behandling. Utskottet finner det angeläget, att vid den nu aktuella översynen av grunderna för statsbidraget till skolbyggnader statsbidragsbestämmelserna utformas så, att ett nedbringande av anläggningskostnaderna stimuleras. Det synes för övrigt önskvärt, att bestämmelserna om skolbyggnadsverksamheten framdeles fortlöpande anpassas efter de resultat, som forskningsverksamheten på området kan ge. Utskottet har inhämtat, att samarbete äger rum mellan de sakkunniga samt skolöverstyrelsen och statens byggnadsbesparingsutredning. Jämväl de erfarenheter, som vinnes i den genom statens nämnd för byggnadsforskning bedrivna verksamheten, torde komma att tillvaratagas. Med hänsyn härtill kan det förväntas, att de statsbidrags-sakkunniga vid utformningen av sitt förslag beträffande statsbidragsgrunderna kommer att beakta de erfarenheter i fråga om möjligheterna att bygga billigare skolor, som vid förslaget avlämnande kan ha vunnits genom det pågående samarbetet på området. Utskottet finner det angeläget att översynen av statsbidragsgrunderna icke fördröjes genom en, på sätt i motionerna åsyftas, markerad turordning mellan de olika utredningsuppgifterna.

Under återopande av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 95 och II: 214, i skrivelse till Kungl. Maj:t giva tillkänna vad utskottet anför.

Stockholm den 16 november 1954.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet ha närvarit

från första kammaren: herrar Karl Andersson, Gustaf Karlsson, Ohlon, Iwar Anderson, Näsgård, Gillström, Näsström, Pålsson, Hesselbom, Gustaf Andersson, Sundelin, Einar Persson, Bergh och Holmqvist; samt

från andra kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Ward, Malmberg i Skövde, Bergström, Andersson i Malmö, Lindholm, Rubbestad, Svensson i Ljungskile, Åkerström, Johansson i Mysinge, Jansson i Kalix, Birke, Gustafsson i Skellefteå, Blidfors och fröken Vinge.