

Nr 123

Av herr Arrhén m. fl., *angående vissa önskemål rörande byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet.*

Rätt ofta har man under de senaste åren hört kritik över det sätt, på vilket offentliga institutioner av olika typer bedriva byggnadsverksamhet. Icke minst ha därvid byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet uppmärksamats. Statsrådet och chefen för ecklesiastikdepartementet begärde i prop. 1956:123 (s. 156) en mindre uppräkningslista av anslaget och fortsatte därefter, tydligen medveten om den här omnämnda kritiken:

Jag vill i detta sammanhang understryka den synnerliga angelägenheten av att skolbyggnadsverksamheten i möjligaste mån förbilligas och att därmed största möjliga antal skollokaler utvinnes inom den disponibla skolbyggnadskvoten. Jag får erinra om att frågan om möjligheterna att bygga billigare skolor för närvarande är föremål för utredning och överväganden av statens nämnd för byggnadsforskning, statens byggnadsbesparingsberedning, sakkunniga för omprövning av vissa statsbidrag på skolväsendets område samt givetvis även skolöverstyrelsen. Jag vill också hänvisa till 1954 års riksdags skrivelse i detta ämne (SU 166, Rskr 380). För egen del vill jag här särskilt framhålla vikten av att vid den nu pågående översynen av grunderna för statsbidraget till skolbyggnader bidragsbestämmelserna utformas så, att ett nedbringande av anläggningskostnaderna verkligen stimuleras och att planeringen av skolbyggnadsföretagen redan från början inriktas på byggnadsprogram inom rimliga ekonomiska gränser utan att fördenskull berättigade anspråk på lokalernas standard och ändamålsenlighet eftersättes. Ett flertal olika utvägar kan tänkas för att motverka sådana kostnadsfördyrande faktorer såsom bland annat överdimensionering, onödigt kostsamma planlösningar och alltför dyrbart byggnadsmaterial. En eftersträfvansvärd lösning vore att uppställa vissa maximibelopp för statsbidragsunderlagen. I avvaktan på resultatet av pågående utredningar och överväganden i denna fråga är jag icke nu beredd att förorda några bestämda regler härvidlag. Enligt min mening bör emellertid såväl vid skolöverstyrelsens lokalbehovsprövning, förhandsgranskning av skissritningar och handläggning av statsbidragsansökningarna som vid den departementala beredningen av dessa ärenden ytterligare skarpt uppmärksamhet ägnas åt förevarande spörsmål och en restriktiv praxis iakttagas vid bedömningen av skäligheten av statsbidragsunderlagens storlek.

Ett av de av departementschefen nämnda organen, som bl. a. erhållit uppdraget att undersöka »möjligheterna att bygga billigare skolor» var, som nämnts, statens byggnadsbesparingsutredning (ej »beredning»), vilken arbetat under kommunikationsdepartementet och fullgöres av f. d. generaldirektör *Stig Ödeen*. Utredningsmannen har även haft att uppgöra en be-

räkning över byggnadsbehovet vid de olika offentliga institutionerna. Resultatet av arbetet har under fjolåret delvis redovisats: Offentliga byggnader, översikt och byggnadsbehov, statens byggnadsbesparingsutredning, betänkande 1 (SOU 1956:39).

Utredningen har arbetat med stickprovsundersökningar, som omfattat närmare 300 offentliga byggnader i tre representativa län. Resultatet såges ha »givit vid handen att i dominerande utsträckning byggnaderna utformats och utförts på ett sätt, som inneburit att betydande kostnader nedlagts, vilka ej medfört någon reell ökning av byggnadens kvalitet eller byggnadstekniska standard och ej heller inneburit några fördelar för verksamheten i byggnaden. Ej sällan har ett nytt material eller en ny utformning valts, som ej varit ur funktionell synpunkt bättre, stundom sämre, men ändock dyrbarare än vad som eljest tillämpats. En stark inriktning på manifestation och teknisk fulländning för dess egen skull, följsamhet inför moderiktningar i fråga om byggnadsutformningen, stark påverkan av reklam från materialproducenter o. s. v. synes ofta i långt högre grad ha varit vägledande än tekniskt-ekonomiska överväganden och strävan till rationalitet». Ett ekonomiskt byggnads sätt hade »snarare varit undantag än regel». Framför allt gällde detta om de kommunala byggena, i långt mindre grad om landstingens och varierande i fråga om de statliga byggena. Likväl hade, menar utredningen, besparingar »ej under ett tiotal procent av kostnaden och i enstaka fall väsentligt högre» varit möjliga »utan försämring av den reella standarden». Utredningen påpekar att »med nuvarande byggnadsvolym skulle en besparing av i medeltal 10 procent på varje byggnadsobjekt innebära, att man med bibehållen investeringsram ytterligare skulle kunna bygga för 70—80 milj. kr. årligen, motsvarande ett par tre större sjukhusanläggningar eller över 100-talet landsbygdsskolor. Enbart på skolområdet skulle med innevarande års byggnadsvolym på omkring 120 milj. kr. en tioprocentig besparing medge nybyggnader för ytterligare omkring 2 500 skolbarn».

Utredningen finner det vara av största vikt, att utformningen och det tekniska utförandet av byggnaderna underkastas en ingående granskning. En sådan teknisk-ekonomisk granskning pågår inom ramen för utredningsdirektiven. Det är icke nog med engångsåtgärder, betonar utredningen: »Tvärtom torde det vara i högsta grad nödvändigt att tillse, att de organ, som handhar det offentliga byggandet, får en sådan organisation och kompetens att icke blott funktionssynpunkterna utan jämväl de ekonomiska synpunkterna blir väl tillgodosedda. I detta hänseende torde», understryker utredningen, »väsentliga brister vidlåda nuvarande organisation på en hel del områden av det offentliga byggandet».

Det framhålles även bristen på enhetlighet och rationalitet, och att »en ej oväsentlig del av tillsynsmyndigheterna saknar tillräckligt omfattande kompetens på byggnadsområdet». Till detta kommer, säges det vidare, »att i viss utsträckning statsbidragssystemet är så utformat, att det i varje fall icke

är ägnat att befordra sparsamhet från huvudmännens sida». Den strama centraliseringen av tillsynen har också varit en nackdel liksom bristande kompetens och ekonomisk insikt hos prospektörerna. Samma tendenser kunna spåras över hela fältet: man strävar efter »det yppersta i tekniskt och konstnärligt hänseende, medan ekonomiska hänsyn fått en mycket undanskymd plats. Den allmänna opinionen, som genom pressen erhåller sina möjligheter till bedömning, utgör intet undantag. Det är, hävdar utredningen, av största vikt, att denna inställning i grunden förändras: »Den nuvarande inställningen har sin del i skulden till att i dag skolbarn måste undervisas i skyddsrum och andra källarlokalerna... att gymnastik- och idrottslokaler saknas för stora delar av vår ungdom o. s. v.» Utredningen har för avsikt att inom den närmaste tiden successivt publicera vissa av särskilda fackmän inom utredningens ram utförda tekniskt-ekonomiska undersökningar. Likväl är det »på de byggande myndigheterna och de centrala tillsynsorganen en sådan upplysningsverksamhet i fortsättningen bör ankomma liksom det måste bli deras uppgift att leda utvecklingen i en ny riktning». Även Kungl. Maj:t borde i särskilt cirkulär till berörda myndigheter, institutioner och organisationer understryka de ekonomiska synpunkternas betydelse, anser utredningen. Utredningen utdömer också de metoder, som nu på ett valhänt sätt tillämpas vid nedskärning av medelsbehovet, och påpekar särskilt, att kostnaderna för s. k. etappbyggen alltid »bli högre, ofta väsentligt högre», samtidigt som anläggningen »kanske för avsevärd tid blir funktionellt otillfredsställande».

Synpunkter av denna art jämte andra, som i utredningen utförligt behandlas, ha länge legat i luften, även hos en del av de parter, som i utredningen få klä skott. De förefalla oss i dagens läge, som också utredningsmannen understryker, vara av mycket hög angelägenhetsgrad, när det gäller att göra dem fruktbärande. Den risken föreligger att, om ingenting åtgöres, »åtskilliga miljoner eller snarare tiotals miljoner av offentliga medel och en ej oväsentlig del av våra hårt ansträngda produktionsresurser» kommer »att användas till ringa eller ingen nytta». Det synes oss därför vara av största vikt, att de av utredningsmannen förordade, preliminära åtgärderna i upplysningssyfte med det snaraste vidtagas.

Vi tillåta oss i dessa sammanhang även fästa uppmärksamheten på att man också i våra grannländer har situationen i dessa avseenden klar för sig. Det gäller om både Danmark, Finland och Norge. Ett land, som redan från början, efter en 1944 beslutad skolreform, bestämt gått in för en tyglad byggnadsverksamhet på bl. a. skolans område, är England.

En av de senaste där av undervisningsdepartementet utfärdade kungörelserna om statsbidragen till skollokaler eller andra utrymmen i undervisningens tjänst inskräpte vad skoldistriktet hade att rätta sig efter i dessa avseenden (Ministry of Education: Grant regulations no 2. Statutory instruments 1954: 473). Här meddelades noggranna föreskrifter angående

skoltomternas och lekplatsernas storlek, utrymmen för undervisningssalar, hur belysningen, ventilationen, uppvärmningsanordningarna, vattenförsörjningen m. m. skola anordnas. Dessa 1954 års bestämmelser ersatte motsvarande föreskrifter från 1951 och innebar en strävan att med bibehållande av en allmän standard åstadkomma ökad frihet vid tillämpningen och att få byggnadskostnaderna sänkta.

I detta sista syfte utfärdades också 1954 bestämmelser om kostnadsbegränsningar vid byggandet av nya skolor (Cirkular 274, 23rd april 1954), en följd av kungörelsen 1954:473, omnämnd här ovan. Bägge dessa aktstycken innebar ett reviderat minimum för undervisningslokaler i elementarskolor och högre skolor eller i skolor för svagt begåvade barn i alla åldrar. Vissa nettokostnader per »schoolplace» fastställdes.

En olikhet mellan engelska och svenska förhållanden på skolbyggnadsområdet är emellertid, att de lokala myndigheterna i England åläggas att bygga sina skolor med vissa lokaliteter fixerade. Dit hör t. ex. samlingsaal (aula), institutionsutrymmen (i högre skolor), bibliotek och gymnastiksal. Engelsmännen undvika i det längsta etappbyggen. Lokaliteterna och utrustningen i en skola är verktyg för att bedriva en pedagogisk gärning. Den senare är meningen med det hela. Är verktygen dåliga eller saknas de, blir syftet icke fyllt. Det är den engelska synen på denna sak.

Det för närvarande grundläggande dokument, då det gäller byggandet av de nya skolorna för högstadiet (Secondaries) utkom 1954 /Ministry of Education: Building Bulletin, August 1954, 2 A: New secondary schools: Supplement (2nd ed.)/. Meddelandet från departementet tar endast fasta på att ge råd åt lärare och arkitekter, användbara i varje läge. »Skolministeriet» går i övrigt i detalj, när det gäller byggandet och utrustandet av en skola för högre skolor (Ministry of Education: Building Bulletin 2, febr 1950: New secondary schools; idem: Building Bulletin 3, okt. 1950: Supply of building materials in 1951; idem 2 A: aug. 1954, nyss omnämnd). Det finns motsvarande planer för elementarskolorna /Idem: Building Bulletin 6, okt. 1951: Primary school. Plans; idem Building Bulletin 1, aug. 1955: New primary schools (2nd ed.)/, redogörelser för vissa större typskolor (Idem: Building Bulletin 8, okt. 1952: Development projects: Wokingham school), typritningar för lekfält och sportplatser (Idem: Building Bulletin 10, febr. 1955: New school. Playing fields), för skolkök (Idem: Building Bulletin 11, april 1955: The design of school kitchens), diskussioner om tomtplanering (Idem: Building Bulletin 12, april 1955: Site labour studies in school-building), om bränsleförbrukning i skolor (Idem: Building Bulletin 13, juli 1955: Fuel consumption in schools), om brandskyddet (Idem: Building Bulletin 7, mars 1955: Fire and the design of schools) och anvisningar för byggande av de nya läroverken för fortsatt undervisning (Further education; Idem: Building Bulletin 5, okt. 1955: New colleges of further education).

Allt detta sker mot bakgrunden av de anvisningar beträffande de tillåtna kostnaderna, som måste följas vid statsbidragens utkvittering och som äro medtagna i de flesta reglementen, som utgå från departementet. Vi ha här tidigare antytt deras innebörd. De statliga myndigheterna ha ständigt sin uppmärksamhet riktad på vikten av att hålla kostnaderna för skolbyggnaderna nere. Man har nyligen reducerat golvytan per elev utan större offer av bekvämligheten och man söker ständigt ge impulser åt arkitekterna, som arbeta i de lokala skolmyndigheternas tjänst, att spara. »Arkitekterna ha behov av att veta», heter det, »hur mycket de ha råd till att ge ut på varje särskild detalj, innan de föra in förslag på sina ritningar och, när de specificera sina förslag, måste de veta hela effekten av sina val på kostnaden för skolan». Arkitekten skall förhandla med företagare för att få fram billigare, nytt material. Kostnaderna bör räknas ut per ytenhet.

»Skolministern» har i alla lägen hävdad: »*Skolor måste byggas inom fixerade kostnadsgränser*» (Ministry of Education: Building Bulletin 4, mars 1951 och 1955: Cost study, sid. 10). Arkitekten får inom kostnadsramen disponera, hur det kan befinnas bäst från arkitektsynpunkt men är alltid tvingad att fråga: Vad har jag råd med, om mitt förslag skall ha utsikt att passera genom de lokala eller centrala uppdragsgivarnas skärseld? Vi möter alltså i England ett system med både »tyglade» arkitekter och myndigheter. Det senare torde ej minst vara av betydelse, om dessa kan känna sig frestade att ej i främst rummet följa de krav, som sparsamheten ställer.

Det är visserligen sant, att vår svenska skolöverstyrelse likaledes utfärdat vissa »anvisningar» på detta område (kungl. skolöverstyrelsens skriftserie 1950:20: Skolbyggnader) men de beröra de ekonomiska synpunkterna med mycket lätt hand. Man inskräpper visserligen vikten av att »vederbörlig hänsyn tages inte blott till pedagogiska och skolsociala utan även till ekonomiska synpunkter» men detta sker i ett kort förord och utan att skolöverstyrelsen haft möjlighet att närmare precisera sina önskemål i dessa avseenden. Helt allmänt påpekas emellertid »vikten av omsorgsfull planering vid skolans iokalisering och ekonomisk planlösning vid byggnadernas utformning samt nödvändigheten av att alla möjligheter till besparingar tillvaratas i fråga om såväl material som utförande utan att den hygieniska och pedagogiska standarden eftersättes». Resultatet av denna broschyr kan lämpligast studeras i samband med f. d. generaldirektör Ödeens undersökning (SOU 1956: 39), som vi talat om. Hans tes var, som vi erinra oss, att man byggde ett tiotal, ja kanske flera tiotal procent för dyrt.

I Landskommunernas Tidskrift har nyligen förbundsdirektör *Sixten Larsson* i anslutning till den kritik, som utövats på området, skrivit: »Är det inte vad skolhusbyggandet beträffar möjligt att få fram något, som ur kostnads- och användbarhetssynpunkter ligger någonstans mittemellan baracken (= provisorisk skolhusbyggnad för vilken nu utgår gynnsamt statsbidrag) och det monumental? I varje fall kan det inte vara nödvändigt att göra varje

skolbyggnad till ett tegelmausoleum, som kan komma att bli eftervärlden till större förgelse än nytta.»

I samband med vad som anförts är det även av vikt att erinra om att med verkan från den 1 januari 1956 under fjolåret nya regler för statlig belåning av bostadsfastigheter infördes. Dessa åsattes ett högsta belåningsvärde av i t. ex. en medelstor stad som Uddevalla ca 600 kr. per kvadratmeter lägenhetsyta för byggnader igångsatta före den 1 juli 1956 och ca 575 kr. för byggnader igångsatta efter detta datum. Siffrorna växla emellertid för olika delar av riket. Beslutet väckte av förklarliga skäl stor uppmärksamhet, och de flesta byggherrarna siade om en kraftig reducering av byggnationen på grund av svårigheterna att inom belåningsgränserna finansiera verksamheten. Dessa farhågor synas emellertid icke ha besannats, och även om ännu inga fastigheter färdigställts enligt de nya belåningsreglerna, har man dock en känsla av att beslutet om belåningsmaximeringen haft den önskvärda effekten. Det är redan nu möjligt att på detta område iakttaga en allvarlig strävan till att bygga billigare och mera rationellt utan att därför standarden på fastighetstyperna behöver äventyras. Det kan likaså vara värt att erinra om att allmänna statsbidragsutredningen i december i fjol framlämnade ett betänkande om förenkling av stitsbidragen till kommunernas kapitalutgifter (SOU 1956; maskinskrift). Avsikten med de åtgärder, som utredningen föreslog, var att genom en generalisering av bidragslämningen förenkla proceduren och minska det administrativa arbetet vid handläggningen. Man har bl. a. föreslagit att göra det lättare för kommunerna att redan före bidragsprövningen bilda sig en uppfattning om vilka bidrag som kan påräknas.

Ett av de större av det tjugotal olika bidrag, som utredningen diskuterar, avser skolbyggnader. För dessa har utredningen beräknat ett enhetspris av 1 000 kr. per kvm nettogolvyta. För att bidraget vid stigande byggnadskostnader inte skall förlora i värde föreslås, att enhetsbeloppet skall anknytas till det allmänna byggnadskostnadsindexet. Hänsyn till kostnadsolikheter för olika orter skall också tas genom automatiskt verkande regler. Även för vissa andra husbyggnadsbidrag föreslås övergång till generellt beräknade enhetspriser vid beräkning av bidragsunderlaget.

För bidraget till vatten- och avloppsanläggningar föreslås, att bidraget skall grunda sig på den beräknade anläggningskostnaden. Bidragsprocenten är nu, som bekant, för vissa anläggningsbidrag differentierad enligt skalor, som anknyta till antalet skattekronor per invånare. Metoderna äro så utformade, att stigande skatteunderlag medför allt mindre bidragsprocent. I detta hänseende föreslår utredningen övergång till ett för olika bidrag enhetligt system, som automatiskt ger kommunerna oförändrat sammanlagt bidrag, oberoende av hur det genomsnittliga skatteunderlaget i riket växlar.

Dessa förslag från statsbidragsutredningen må i sin allmänna strävan te sig lovvärda. Som emellertid statsbidraget här säges böra vara knutet till

kvadratmeter nettogolvyta, är det uppenbart, att normerna för det ur statsbidragssynpunkt acceptabla antalet kvadratmeter i skolor av olika typer bli dubbelt betydelsefulla. Om utredningens förslag i detta avseende skall läggas till grund för en framtida nyordning på området, blir just denna fråga av central betydelse för staten.

Det är alltså riktigt, som statsrådet och chefen för ecklesiastikdepartementet påpekade i prop. 1956:123, att dessa spörsmål för hans vidkommande just nu äro föremål för utredning hos och åtgärder från, i första hand, fyra instanser. Detta meddelande är förvisso ägnat att inge tillfredsställelse. Utredningarna taga emellertid, som f. d. generaldirektör Ödeen erinrat om, sin tid, och under detta arbete rinner pengar bort till ingen eller ringa nytta. Vi ha här funnit det angeläget att fästa uppmärksamheten på de metoder, som man funnit nödvändiga i England och som ganska långt synas motsvara de intentioner, som bära upp framställningen i t. ex. SOU 1956:39. Vi skulle finna det vara av värde, om i samband med de överväganden angående dessa ting, som pågå, man måtte beakta det engelska åskådningsmaterialet i den utsträckning, som kan anses svara mot svenska behov och uppfattningar.

Under åberopande av vad sålunda anförts tillåta vi oss alltså hemställa,

1. att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t understryka vikten av att nu pågående utredningar på området påskynda och snarast avsluta sitt arbete för att möjliggöra åtgärder från Kungl. Maj:t och riksdagens sida;

2. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an hålla, att, under den tid då utredningar på området pågå, allvarliga föreställningar om betydelsen och nödvändigheten av att sparsamhet och ekonomisk planering iakttages utgå till alla myndigheter inom den offentliga sektorn under särskilt hänsynstagande till förhållandena på skolbyggnadsområdet;

3. att riksdagen i övrigt måtte beakta vad i motionen anförts.

Stockholm den 24 januari 1957

Erik Arrhén

N. Yngve Nilsson

Ebbe Ohlsson