



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2017:16



Skolans nya plats i staden

Kommuners anpassning till skolvalet och
urbana stadsbyggnadsprinciper

Skolans nya plats i staden

Kommuners anpassning till skolvalet och
urbana stadsbyggnadsprinciper

Titel: Skolans nya plats i staden
Rapportnummer: 2017:16
Utgivare: Boverket, juli, 2017
Upplaga: 1
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-478-4
ISBN pdf: 978-91-7563-479-1
Sökord: grundskolor, skolval, friskolereformen, lokalförsörjning, stads-
byggnadsprinciper, strategisk planering, lokalisering, samhällsservice.

Diarienummer: 2791/2017

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Huvudförfattare och initiativtagare till studien är fil.dr Pia Westford. Medförfattare är samhällsplanerare Malin Westlund. Studien hade inte varit möjlig att genomföra utan medverkan från de undersökta kommunerna. Författarna vill tacka informanterna för medverkan i intervjuer och för andra underlag till studien. Författarna vill även tacka fil.dr Helén Ekstam och landskapsarkitekt Ulrika Åkerlund för värdefulla synpunkter på rapportutkast samt kommunikatör Anna-Karin Boulliant för korrektur. Huvudförfattaren svarar för slutsatser i rapporten.

Kontaktinformation:

E-post: Pia.Westford@Boverket.se

Telefon 0455 – 35 33 91

Stockholm juli 2017

Bo Söderberg
avdelningschef

Innehåll

Förord	3
Innehåll	5
Sammanfattning	7
1. Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte och frågeställningar.....	10
1.3 Metod	10
1.4 Resultat	11
1.5 Läsanvisningar	11
2. Villkor för kommunal planering av skolor	13
2.1 Bakgrund	13
2.2 Stadsbyggnadsprinciper.....	15
2.3 Reformen för ett friare skolval.....	16
2.4 Skolans plats i staden – utgångspunkter	18
3. Metod	22
4. Fem kommuners organisation	23
5. Skolvalet och lokalplaneringen – Resultat	27
5.1 Elevprognoser och skolplatser	27
5.2 Stora och flexibla skolor	30
6. Lokaliseringskriterier – Resultat.....	33
6.1 Närhet till skolan.....	33
6.2 Skolan i centrum	34
6.3 Tillgång till kollektivtrafik.....	35
6.4 Social integration.....	37
6.5 Närhet till naturmiljö	37
7. Skolan i tät blandstad – Resultat	39
7.1 Marktillgång	39
7.2 Integrera skolan med staden – kommunala riktlinjer	41
7.3 Samutnyttja och samlokalisera	43
7.4 Delning av parkmark	44
7.5 Trafikanpassning.....	45
8. Diskussion.....	47
9. Sammanfattande slutsatser.....	51
10. Referenser	52

Sammanfattning

Sverige införde under 1990-talet nya skolreformer som gav vårdnadshavare en ökad möjlighet att välja skola för sina barn. Det blev också mycket enklare att starta friskolor. Kommunerna förväntas konkurrera med privata skolhuvudaktörer. Vid sidan av förändringarna på skolans område har många kommuner antagit principer om en kompakt och funktionsblandad stadsutveckling. Det väcker frågor om hur de många nya skolor som nu behövs ska organiseras och lokaliseras. Syftet med studien är att undersöka hur kommunerna anpassar planeringen av grundskolor till skolvalet och konkurrensen från friskolorna, i kombination med stadsbyggnadsprinciperna. Studien genomfördes med hjälp av semi-strukturerade intervjuer med 18 kommunala tjänstepersoner, kommunala lokalförsörjningsprogram och andra strategiska dokument. Fem kommuner med stark befolkningsökning och behov av nya skollokaler ingick i studien. Resultaten visar att skolreformerna från 1990-talet påverkar städernas rumsliga utveckling och ger skolor en ny plats i staden. En huvudstrategi är att bygga större skolor i kombination med en kompakt stadsutveckling. Högstadieskolor lokaliseras oftare i centrala lägen medan perifera stadsdelar undviks. Skolor med förskoleklass (F) – 6 placeras officiellt nära behovet. Men effektivitetskrav, små markresurser och planeringspraktiken bidrar till större avstånd mellan bostäderna och skolorna. Detta kontrasterar mot närhetsambitionerna i stadsbyggnadsprinciperna. En vanlig intention är att samutnyttja lokaler och parkmark. Allmänna parker avses kompensera för små skolgårdar. Förväntningarna är att skolresorna blir längre, att utbudet av högstadieskolor centraliseras och att skolbarn kan bli mer frekventa användare av allmänna parker och centrala stadsdelar. Den övergripande slutsatsen är att planeringen av kommunala skolor och deras lokaler kan bli bättre integrerad med den strategiska fysiska planeringen.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Behovet av nya skollokaler är mycket stort, särskilt i storstadsområdena men även i andra områden med stark befolkningstillväxt. Sedan kommunerna senast hade behov av många nya skolor, under 1960–1970-talen, har reformer inom skolan gett hushållen ett friare skolval och ett växande utbud av friskolor. Kommunerna förväntas konkurrera om eleverna. Det väcker nya frågor om hur offentliga skolor ska planeras och lokaliseras.

Samtidigt med skolreformernas genomslag i samhället har stadsbyggnad genomgått ett skifte. Under senare halvan av 1900-talet dominerades stadsutvecklingen av en expansion i satellitstäder. Idealet var att separera bostäder, service och verksamheter. Grundskolans plats var tydligt utpekad. Låg- och mellanstadieskolor placerades i bostadsgrannskapen, efter förebilder i bl.a. i Clarence Perrys modell för planering av grannskap i New York-regionen (Perry 1939). Det nya stadsbyggnadsidealet hämtar inspiration i historiska stadstyper och formuleras i principer om tät och funktionsblandad bebyggelse. De nya stadsbyggnadsprinciperna erbjuder däremot ingen tydlig vägledning för skolors lokalisering eller integrering med den byggda miljön i övrigt.¹

Skolreformerna och stadsbyggnadsprinciperna innebär nya villkor för kommunernas planering och beslutsfattande om skolor och stadsutveckling. Den svenska debatten om skolan i staden har under senare år spänt över en rad frågor. Kritik har riktats mot nedläggningar av skolor på landsbygden och i tätorternas utkanter. Intresse har riktats mot att allt fler barn skjutsat i bil till och från skolan, att trafikmiljön kring skolorna försämras av detta och leder till ytterligare skjutsning. Intresse har även riktats mot att skolgårdarna görs för små för att kunna erbjuda barnen en ändamålsenlig utemiljö.

Skolreformerna från 1990-talet har utvärderats med avseende på segregationseffekter inom skolan (Bunar 2001, Holmlund et al. 2014, Böhlmark et al. 2015), friskolornas geografiska etableringsmönster i för-

¹ Skolors geografiska läge bestäms genom lokaliseringen. Termen ”placering” används ofta synonymt med lokalisering men används även för att beteckna en mer detaljerad utläggning av skolor i bebyggelsen. Här låter vi placering beteckna det senare. Integrering eller integration avser den process som leder till att skilda enheter förenas; även resultatet av en sådan process (Nationalencyklopedin). Med integrering av skolan avser vi i rapporten den fysiska integrationen av skolan med den fysiska miljön i övrigt. Men vi avser även funktionell integrering, t.ex. när skollokaler och utomhusytor delas mellan olika verksamheter.

hållande till sociala och ekonomiska faktorer (Angelov & Edmark 2016), geografiska effekter av elevpendling inom gymnasieskolan (Skolverket 2011) och skolvalets effekter på kommunernas lokalstrategier och prognosarbete (Hellström 2014). Men fortfarande är lite känt om skolreformernas betydelse för den fysiska planeringen och skolans plats i städerna. Lite är också känt om de nya stadsbyggnadsprincipernas betydelse för lokalplaneringen för skolor.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att undersöka hur kommunerna anpassar planeringen av grundskolor till skolvalet och konkurrensen från friskolorna, i kombination med stadsbyggnadsprinciperna. Särskilt undersöks olika kriterier och strategier med betydelse för skolors lokalisering och integrering i städerna. Det ingår att undersöka hur kommunerna organiserar skolplaneringen.

Utgångspunkten för undersökningen är ett antal förväntade kriterier för planering och lokalisering av skolor. Kriterierna är formulerade mot bakgrund av kommunens olika roller som konkurrensutsatt skolhuvudaktör, som ansvarig myndighet för att förse barnen i kommunen med skolplats och med ansvaret för den fysiska planeringen. Skollagen och plan- och bygglagen är referenser till kommunens olika ansvar. Teoretiska utgångspunkter bygger i huvudsak på lokaliseringsteori.

De vägledande frågeställningarna är: Vilka kriterier eller strategier använder kommunerna för att anpassa lokalplaneringen och skolornas lokalisering till skolvalet och konkurrensen från friskolorna? Hur arbetar kommunerna med skolor i den fysiska planeringen, mot bakgrund av principerna om tät och funktionsblandad stad?

1.3 Metod

Studien genomfördes med hjälp av semistrukturella intervjuer med kommunala tjänstepersoner, kommunala lokalförsörjningsprogram och andra strategiska dokument. Fem kommuner med stark befolkningsökning och behov av nya skollokaler ingick i studien: Uppsala, Linköping, Stockholm, Göteborg och Malmö. Intervjuerna genomfördes under vår och sommar 2016. Totalt intervjuades 18 personer som arbetade med strategisk planering i förvaltningarna för utbildning, lokalförsörjning, stadsbyggnad och i förekommande fall kommunledningen.

1.4 Resultat

Resultatet visar att kommunerna anpassar lokalplaneringen och lokaliseringen av skolor till skolreformerna och stadsbyggnadsprinciperna, med betydelse för städernas rumsliga egenskaper och skolans plats i staden. Större skolor i kombination med kompakt stadsutveckling bidrar till en kommunal huvudstrategi för att effektivisera skolverksamheten och lokalanvändningen, samtidigt som det ger plats för många nya bostäder. Strategierna medför kompromisser med bl.a. skolornas lokalisering och utemiljö. Närhet till allmänna parker är ett nytt lokaliseringskriterium.

Högstadieskolor lokaliseras oftare i centrala stadsdelar. Skolor med lägre årskurser placeras officiellt nära behovet. Men effektivitetskrav, små markresurser och planeringspraktiken bidrar till större avstånd mellan bostäderna och skolorna. Förväntningarna är att skolbarnens reslängder kommer att öka. Medan centrala stadsdelar kan få en ökande tillgång till skolor kan städernas ytterområden få ett minskande skolutbud. Fler skolbarn kan komma att vistas i allmänna parker och i centrala städerna. Organisatoriska förändringar i kommunerna syftar till bättre framförhållning i lokalförsörjningen och effektivare lokalanvändning. Den övergripande slutsatsen är ändå att planeringen av skolor och deras lokaler kan bli bättre integrerad med den strategiska fysiska planeringen.

1.5 Läsanvisningar

Studien inleds med kapitel 2, "Kommunala villkor för planering av skolor". Där ges en bakgrund till skolbehovet, och presenteras aktuella lagutrymmen, skolreformerna under 1990-talet och både de tidigare och de aktuella stadsbyggnadsprinciperna. I kapitlets sista avsnitt "Skolans plats i staden – utgångspunkter" redogörs för de förväntade kriterierna för skolornas lokalisering. Resultatet från kommunstudien presenteras i kapitel 4–7. Kapitel 4 beskriver kommunernas organisation för planering av skollokaler och ska ses som en bakgrund till studiens huvudresultat. Kapitel 5, "Skolvalet och lokalplaneringen – Resultat" behandlar kommunala kriterier för skolplaneringen, inklusive elevprognoser och planerade skolplatser, skolornas storlek och en ambition att göra lokalanvändningen flexibel. Kapitel 6, "Lokaliseringskriterier – Resultat", behandlar kommunernas lokaliseringskriterier, inklusive "närhet till skolan", "skolan i centrum", "tillgången till kollektivtrafik", "social integration" och "närhet till naturmiljö". I kapitel 7, "Skolan i tät blandstad", presenteras resultatet på frågan hur kommunerna arbetar med skolplanering i den fysiska planeringen, mot bakgrund av principerna om tät och funktionsblandad stad. Kapitlet behandlar bl.a. utmaningarna kring begränsade markresurser, kommunala riktlinjer för skolans integrering med den

byggda miljön i övrigt, samutnyttjande och samlokalisering och förslag till att dela parkmarken mellan skola och allmänhet. Diskussion och slutsatser finns i kapitel 8 och 9.

2. Villkor för kommunal planering av skolor

Kommunerna har ansvaret för att tillgodose behovet av skollokaler. Detta i en situation med nya planeringsvillkor jämfört med när Sverige senast byggde många skolor under 1960–1970-talen. I detta kapitel presenteras de två planeringsvillkor som studien behandlar, stadsbyggnadsprinciperna och friskolereformerna. Inledningsvis ges en bakgrund till skollokalsbehovet. Här presenteras även referenser till plan- och bygglagen, PBL (SFS 2010:900).

2.1 Bakgrund

Det finns flera skäl till det kraftigt ökade behovet av skollokaler. Statistiska centralbyrån, SCB:s, prognos visar på en stadig uppgång av antalet elever i grundskolan i alla åldersklasser till början på 2030-talet då antalet 6-åringar börjar minska. Åren därefter minskar de äldre åldersgrupperna succesivt. År 2016 fanns det enligt SCB 1 149 000 barn i åldern 6–15 år. År 2027 förväntas antalet barn i åldersgruppen ha ökat med 189 988. (SCB 2016)

Ökningen i skolplatsbehovet kom efter en period av minskande elevantal i grundskolan under 2000-talet. Samtidigt ökade andelen friskoleplatser. En konsekvens blev att många skolor lades ned både på landsbygden och i tätorter i utkanten av stadsregioner. I en del stadsområden fanns ett skolplatsbehov som löstes med s.k. paviljonger på tillfälliga bygglov. De tillfälliga byggloven börjar nu gå ut i tiden och bidrar till behovet av nya permanenta lokaler. Äldre skolbyggnader har ofta dåligt anpassade lokaler för modern pedagogik och moderna krav på flexibilitet. Många skolor är dessutom i behov av upprustning. Även detta bidrar till behovet av att bygga nytt.

De nationella styrdokumenterna för lokalförsörjningen för grundskolor är skollagen (SFS 2010:800), som presenteras mer ingående i nästa avsnitt och läroplan för skolan (SKOLFS 2010:37). Lokalresursplanering är ett ganska långsiktigt arbete. Dunkars (2008) konstaterar i en utredning för Sveriges Kommuner och Landsting att det tar minst tre år från beslut om att en ny skola ska byggas tills att den nya skolan är klar att användas. Det kan ta längre tid om det inte finns lämplig mark och detaljplan förberett. Lokalförsörjningsplaneringen och plan- och byggprocesserna är därför beroende av långsiktiga bedömningar av skolplatsbehovet.

Den kommunala fysiska planeringens ansvar vid planering av skolor regleras främst av PBL. I 2 kap. 7§ av PBL ges kommunerna ansvaret att vid planläggning ta hänsyn till behovet av samhällsservice inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse. I 2 kap. 3§ av PBL föreskrivs vidare att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna samhällsservice.

PBL reglerar även olika hänsyn som ska tas vid planläggning av skolor. I 2 kap. 5§ PBL står att hänsyn ska tas bl.a. till människors hälsa och säkerhet, möjligheterna att ordna trafik och risken för olyckor. Även miljöbalken (SFS 1998:808) är aktuell i sammanhanget.

Utöver hänsynsreglerna ovan regleras planläggning för friytor vid skolor. I 8 kap. 9§ PBL står att ”om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering, ska man i första hand ordna friyta”. Boverket har beslutat om allmänna råd (BFS 2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet. Verket har även tagit fram en vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolans och förskolans utemiljö (Boverket 2015).

I 2 kap. 3§, PBL står vidare att planläggning ska främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder. Detta ska ske med hänsyn till bl.a. miljö- och klimataspekter och en från social synpunkt god livsmiljö, som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper.

Sammanfattningsvis ställs i PBL en rad krav som aktualiseras i samband med planering av skolor och som innebär att 1. Behovet av skolor ska beaktas i samband med planer på ny bebyggelse, 2. Vid planläggningen ska hänsyn tas till bl.a. miljö, hälsa, säkerhet och möjligheterna att ordna trafik samt risken för olyckor. Kraven på friytor vid skolorna är hårdare reglerade med skallkrav. 3. Planläggning ska främja en ändamålsenlig struktur med hänsyn till bl.a. klimataspekter och tillgänglighet till en god livsmiljö för alla samhällsgrupper. Trots lagens tydliga avsikter ger PBL utrymme för både tolkningar och avvägningar i fråga om var och hur skolor kan lokaliseras och på andra sätt integreras med bebyggelsen i övrigt.

2.2 Stadsbyggnadsprinciper

Efter andra världskrigets slut fanns ett stort behov av att bygga nya bostäder och skolor. Tillväxten styrdes till satelliter utanför städerna. Idealet för att organisera städerna var att rumsligt separera bostäder, service och verksamheter. Stadsdelarna planerades i sin tur efter hur boendet skulle organiseras med hänsyn till bl.a. bilismens framväxt och behovet av en trafiksäker miljö för barnen. Inspiration hämtades utomlands, bl.a. hos Clarence Perry (1939), som på 1920-talet utvecklade ett konkret planeringskoncept för New York-regionen, den s.k. grannskapsenheten. Grannskapsenheten dimensionerades efter hur många barn som behövdes för att driva en skola. Skolan lokaliserades centralt i grannskapet. Grannskapets design separerade gående och bilister med ambitionen att barn skulle kunna promenera till skolan utan att behöva korsa en huvudgata. Samtidigt anpassades den övergripande stadsplaneringen till bilens framkomlighet och bilismens tillväxt. Principerna fick stort genomslag i svenskt stadsbyggande under flera årtionden. Den svenska planmyndigheten gav i olika dokument stöd för den fysiska planeringen i enlighet med grannskapsenheten.

Intresset för grannskapets organisation ledde även till att metoder togs fram för att bestämma avstånd mellan viktiga målpunkter i staden, bl.a. mellan bostäderna och skolan (Kommittén för barns utemiljö 1970). År 1975 publicerade planmyndigheten ett dokument med råd och anvisningar för länsstyrelsernas granskning av stadsplaner och byggnadsplaner, ”Bostadens grannskap” (Statens Planverk 1975). Det är osäkert hur stort inflytande dokumentet fick med hänsyn till att det gavs ut vid slutet av det stora bostadsbyggnadsprogrammet. Men det illustrerar betydelsen som gavs till avståndet mellan bostad och skola. I dokumentet anvisar verket att gångavstånd från bostad till lågstadieskola ska godtas om det är mindre än 500 m. och gångvägen inte passerar en gata med betydande trafik. Större avstånd godtas om man därigenom kan undvika olämplig placering av skolan med hänsyn till trafikstörningar, eller om det är en förutsättning för kontakt med lekpark eller naturområde. Nära tillgång till natur- och idrottsområden betraktades vid den här tiden som en annan viktig förutsättning för skolverksamheten (Skolöverstyrelsen 1979).

Nationella normer och metoder från tiden före 1990-talet tillämpas officiellt inte längre då de inte anses uppfylla samhällets förväntningar på stadsmiljön och markanvändningen. Under tidigt 1990-tal samlades allt fler arkitekter och stadsplanerare kring nya stadsbyggnadsideal, utomlands och i Sverige. De nya idealen, som brukar betecknas som nyurbanism, kännetecknas av en sammanhållen och tät, eller kompakt,

stadsutveckling med blandad markanvändning. Inspiration hämtas i historiska förebilder. De kvaliteter som eftersträvas är levande städer som är vackra, miljövänliga och rättvisa (Talen 2016). Centrala aspekter av idealet är att stadsdelarna har en social mångfald, att invånarna har tillgång till offentliga parker och torg, samt en väl utbyggd kollektivtrafik och promenadvänliga gatunät. De urbana principerna har under de senaste årtiondena varit en del av svenska myndigheters, bl.a. Boverkets policy. Förväntningarna på principerna är bl.a. att högre invånartäthet ska medverka till en högre servicegrad i kollektivtrafiken och ett större lokalt utbud av service. Blandningen av verksamheter, service och bostäder förväntas leda till att utbudet av service kommer närmare invånarna. Genom dessa förändringar förväntas även bilberoendet minska.

De stadsbyggnadsprinciper som vuxit fram sedan tidigt 1990-tal innebär i flera avseenden en tydlig anvisning för planeringen av städer. Men de erbjuder inte en lika tydlig riktning för att lokalisera eller integrera skolor i stadsbebyggelsen. Det är därför intressant att undersöka hur kommunerna väljer att hantera behovet av många nya skolor i den fysiska planeringen, mot bakgrund av de nya stadsbyggnadsprinciperna och skolreformerna.

2.3 Reformen för ett friare skolval

Under 1990-talet genomfördes flera förändringar i det svenska skolsystemet, som gav vårdnadshavare, eller hushållen², större möjlighet att välja skola, och som gjorde det betydligt lättare för enskilda skolhuvudaktörer att starta skolor, s.k. friskolor. Före skolreformernas införande var det kommunerna som hänvisade barnen till en skola utifrån förutbestämda geografiska upptagningsområden.

Friskolereformen 1992 gav friskolorna kraftigt förbättrad ekonomisk ersättning och frihet att utforma undervisningen. Senare förändringar har inneburit att villkoren för friskolor har anpassats till de kommunala skolornas villkor (Angelov & Edmark 2016). Friskolorna regleras i skollagen (SFS 2010:800). Huvudregeln är att en fristående skola ska vara öppen för alla elever som har rätt att gå i grundskolan, oavsett om skolan ligger i den kommun där eleven är bosatt eller i en annan kommun. Friskolor får tillämpa följande urvalskriterier: Ansökningsdatum, dvs. att eleven som stått i kö längst tid har företräde, geografisk närhet, och att tidigare ha varit inskriven vid huvudaktörens förskola (Skolverket 2015).

² Vi väljer att använda hushållsbegreppet då skolvalet involverar både barnet och vårdnadshavare.

Hushållens skolval regleras i skollagen. I 10 kap. 30 § av skollagen står att ”elever ska placeras vid den av kommunens skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola”. Detta benämns av Skolverket som ”närhetsprincipen”.

Skolverket konstaterar att det kan finnas flera skolor i kommunen som anses vara belägna nära hemmet, så närhetsprincipen innebär inte alltid att eleven blir placerad i den skolenhet som ligger närmast hemmet. När antalet elever som vill gå på en skola är större än det antal platser skolan erbjuder, måste kommunen därför bedöma vilka elever som har bäst rätt till en plats på skolan. En kommun kan enligt Skolverket även ställa upp särskilda krav för att en elev från en annan kommun ska få gå i en kommunal skola. Det är den mottagande kommunen som avgör om eleven ska få en plats på någon av deras skolenheter. (Skolverket 2015)

Skollagen ger vidare anvisningar om hur den kommunala grundskolan ska organiseras med hänsyn till skolbarnens möjligheter att ta sig till skolan. I 10 kap. 29 § av Skollagen står att ”Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna” ... och ... ”Varje kommun ska organisera sin grundskola så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet”. Vidare finns en formulering i 10 kap. 32 § i skollagen, som innebär att elever i offentlig grundskola har rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd eller trafikförhållanden. Detta gäller inte elever som väljer bort den skolenhet som kommunen skulle ha placerat eleven i. Då gäller i stället kommunens bedömning av vad den klarar av.³ Det är kommunen som utformar reglerna för skolskjuts.

Sammanfattningsvis innebär skolreformerna att hushållen kan välja skola med vissa reservationer, främst närhetsprincipen. Friskolor kan därutöver tillämpa ett kösystem. Elever kan förvänta sig att få tillgång till en kommunal skolplats nära hemmet eller skolskjuts om det behövs. Även trafik-

³”Elever i grundskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt gäller dock inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns grundskola”...”I de fall då det kan ske utan organisatorisk eller ekonomiska svårigheter ska kommunen även anordna skolskjuts i dessa fall”.

förhållanden ska beaktas. Det är kommunen som tolkar skollagens krav på att beakta vad som är "ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt". Kommunen ansvarar alltså för att förse skolbarn i kommunen med skolplats. Samtidigt har kommunen i rollen som skolhuvudaktör att förhålla sig till konkurrensen från friskolorna.

2.4 Skolans plats i staden – utgångspunkter

I kapitlet presenteras utgångspunkter för att undersöka kommunernas kriterier eller strategier med betydelse för skolornas läge.

Det friare skolvalet, friskolereformen och de nya stadsbyggnadsprinciperna har förändrat villkoren för kommunala skolplanerare, lokalplanerare och stadsplanerare. Som stöd för att undersöka kommunernas anpassning till skolvalet använder vi här en distinktion mellan två olika modeller för hur elevernas skoltillhörighet bestäms, närhetsmodellen och skolvalsmodellen (Holmlund et al. 2014). Distinktionen har tidigare använts i en analys av skolreformernas effekter inom skolans område. I närhetsmodellen hänvisas eleven till den skola som ligger närmast hemmet, utifrån kommunens förutbestämda upptagningsområden för skolorna. Närhetsmodellen ger ett starkt samband mellan hushållens bostadsval och den skola barnen kommer att gå i. I skolvalsmodellen, å andra sidan, delegeras beslutet att välja skola till hushållen. I skolvalsmodellen kan skolor anta elever oavsett var de bor, och skolornas finansiering kopplas till antalet elever som väljer respektive skola. Även om bl.a. närhetsprincipen i skollagen innebär en avvikelse från skolvalsmodellen, kan kommunerna antas förhålla sig till de principer som närhetsmodellen och skolvalsmodellen representerar.

Genomgången av skollagen i föregående kapitel visar att kommunerna har ett ansvar att erbjuda skolbarn i kommunen en skolplats nära hemmet, eller skolskjuts om det behövs med hänsyn till avståndet eller trafikmiljön. Lagen ger dock utrymme för en tolkning av vad som kan betraktas som nära eller "ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt". Vi riktar i denna studie intresse mot kommunernas avsikter i fråga om närhet mellan skola och bostäder.

I teorin styrs avstånden mellan skola och bostäder av skolornas volymer, eller storlek. Villkoren skiljer sig mellan glest befolkade områden och de invånartäta städerna, där invånartäthet ger förutsättningar att uppföra stora skolor och samtidigt behålla ett kortare avstånd mellan bostäderna och närmaste skola. Skolornas storlek och invånartätheten är alltså två faktorer som kan påverka avståndet mellan skolan och bostäderna

(Andersson & Olsson 1990). Vi undersöker därför kommunernas planer för skolornas storlek.

När vinstdrivande verksamhet, som friskolor, introduceras i en traditionellt icke vinstdrivande sektor, som den kommunala grundskolan, förväntas det ge incitament till den icke vinstdrivande verksamheten att bete sig mer likt den vinstdrivande (Gulisono & Lubienski 2011). Den kommunala grundskolan förväntas konkurrera med verksamhetens kvalitet och skolor med sämre kvalitet förväntas slås ut. Studier visar att skolor även konkurrerar genom att de lokaliseras i relation till vissa grupper av elever och genom att profilera verksamheten (Gulisono & Lubienski 2011). Författarna visar i en studie i Detroit, USA, att s.k. charter schools⁴, som motsvarar våra friskolor, tenderar att lokaliseras i närheten av de elever som ger störst nytta i relation till skolans syften. Syftet kan vara antingen ideellt eller kommersiellt. En studie av friskoleetablering i Sverige visar att sannolikheten för friskoleetablering är tydligt högre i områden med högre andel invånare med högskoleutbildning (Angelov & Edmark 2016, s 79).

Skolvalsmodellen ger skolhuvudaktörerna även ett incitament att lokalisera skolor där de kan få ett stort upptagningsområde. I synnerhet skolor med stora volymer eller profilerad verksamhet kan dra nytta av sådana lägen. Transportmöjligheter blir då viktigt. Bra kollektivtrafikförbindelser kan vara särskilt viktigt för att äldre skolbarn ska kunna ta sig till skolan själva. Det kan även positivt påverka möjligheten att rekrytera personal till skolan.

Från hushållens perspektiv erbjuder skolvalsmodellen en ökad möjlighet att få tillträde till en attraktiv skola utan att bo i närheten. Skolvalsmodellen innebär även att hushållen förväntas välja mellan olika skolor. Skolbarnens rumsliga tillgänglighet till ett utbud av flera skolor blir då betydelsefull för hushållens möjlighet att göra ett skolval. Tillgängligheten är dessutom en förutsättning för att skolorna ska utsättas för konkurrens. Den rumsliga organisation av skolor och tillgången till kollektivtrafik vid skolorna får betydelse även i detta sammanhang.

Kostnadsfritt terminskort i kollektivtrafiken kan bidra till hushållens upplevelse av tillgång till skolorna och kan överbrygga de barriärer som större avstånd innebär, särskilt för grupper utan tillgång till bil. Men terminskort skulle också, beroende på hur de är utformade, kunna ge inci-

⁴En charterskola är en offentligt finansierad skola som normalt styrs av en grupp eller organisation enligt ett kontrakt (eller charter) med staten eller annan myndighet. Stadgan undantar skolan från vissa statliga eller lokala regler och föreskrifter (NCES 2017).

tament till hushållens skolval. I förlängningen kan det påverka skolplaneringen. Även de kommunala reglerna för skolskjuts kan spela en roll för skolvalet och skolplaneringen. Vi undersöker hur kommunernas regler för terminskort i kollektivtrafiken och skolskjutsreglerna inverkar på planeringen av skollokaler.

Korta avstånd till skolorna kan vara av intresse även i skolvalsmodellen. Det främsta skälet är kanske att närhet till skolan förkortar restiden och ger en större valfrihet i sättet att färdas. Under 2000-talet har det funnits ett akademiskt intresse för hur skolans läge påverkar barnens färd sätt och reslängder till och från skolan. Litteraturen visar att avståndet till skolan är en stark förklaring till färdmedelsvalet för skolresor. Kortare avstånd sammanhänger med en högre andel barn som promenerar eller cyklar till skolan (Ewing et al. 2007, McDonald 2008, Yarlagaadda & Srinivasan 2008). Även trafikmiljön är viktig i sammanhanget. Svenska och finska studier visar att trafikmiljön är en stark förklaring till huruvida föräldrarna tillåter barnen att ta sig till skolan på egen hand (Björklid 2002, Kyttä 2003, Johansson 2004).

Utvärderingar av skolreformerna visar att det fria skolvalet utnyttjas, inte främst för att välja pedagogisk inriktning eller ämnesspecialisering, utan för att få tillgång till en bättre social miljö än den som finns i den bostadsnära skolan (Bunar 2001, Kallstenius 2010). Kallstenius visar att det är viktigt att skolan har ett gott rykte, att den anses ligga på rätt plats och har rätt blandning av elever. Innerstadsskolorna anses i de flesta fall ligga på rätt plats, ha rätt elevsammansättning och ett generellt gott rykte, medan förortsskolorna ofta förekommer i negativa termer. Föräldrar vill att barnen ska få möjlighet att introduceras i gemenskaper som ger social status och framtida möjligheter (Bunar 2010).

Skolvalet får betydelse för den sociala segregationen i skolan. I en studie gjord på avgångselever i årskurs 9 under perioden 1988 och 2009, visar författarna att skolmobiliteten har lett till en ökad skolsegregation, framför allt mellan elever med utländsk och svensk bakgrund (Böhlmark et al. 2015). Samma studie visar att boendesegregationen är den faktor som har störst betydelse för skolsegregationen, eftersom de flesta barnen går i den närmaste skolan. Boendesegregationen har dessutom ökat under perioden. Vi undersöker hur kommunerna hanterar segregations- eller integrations-effekter i lokaliseringen av skolor.

I kap 2.2 konstaterades att synen på närhet till naturområden har förändrats sedan 1970-talet, och att nya stadsbyggnadsprinciper framhäver parker och andra urbana naturelement som en väsentlig del av stadsmiljön.

Vi undersöker kommunernas inställning till naturmiljö som ett lokaliseringskriterium för skolor.

Sammanfattningsvis undersöks följande lokaliseringskriterier: Närhet mellan skola och bostad, tillgång till kollektivtrafik, hänsyn till effekter på social segregation och närhet till naturmiljö.

3. Metod

Vi använde semistrukturella intervjuer med kommunala tjänstepersoner, kommunala lokalförsörjningsprogram och andra kommunala dokument för att belysa hur kommunerna planerar för nya skollokaler. I urvalet ingick landets tre största kommuner och två kommuner med universitetsstäder, alla med stark befolkningsökning och behov av nya skollokaler. Uppsala, Linköping, Stockholm, Göteborg och Malmö ingick i studien. Uppsala och Linköping selekterades bland en rad andra kommuner med snabb befolkningsutveckling även utifrån det att kommunerna har dokumenterade principer för planering av skolor.

Intervjuerna genomfördes under vår och sommar 2016. Informanterna var strategiska planerare från förvaltningarna för stadsbyggnad, utbildning och lokalplanering. I förekommande fall intervjuades strateger i kommunledningen. Intervjuerna genomfördes i huvudsak via telefon- och bildmediet Skype. Fyra intervjuer skedde på informantens arbetsplats, i ett fall via telefon. Totalt 18 informanter deltog i undersökningen, se bilaga 1. Intervjuerna pågick normalt 1–1,5 h. Intervjufrågorna finns i bilaga 2.

Genom att undersöka kommunala intentioner och arbetssätt har vi fått indikationer på en framtida stadsutveckling, som ännu inte kan iakttas i beslutade planer eller i den byggda miljön. Intervjuerna med tjänstepersoner i olika förvaltningar har bidragit med kunskap om kommunens skilda intressen och intressemotsättningar i planeringen för skolor. Kommunala vägledningar och riktlinjer har varit kompletterande källor till uppgifter om strategier och kriterier. Lokalförsörjningsplanerna och uppgifter från utbildningsförvaltningarna är källa till skolplatsprognoser och planerade skolutbyggnader. Kommunernas hemsidor och informanterna är källa till uppgifter om den kommunala organisationen. Informanterna gavs i maj 2017 möjlighet att justera resultatet från studien. Det har lett till en uppdatering av tabeller med uppgifter om bl.a. planerade skolplatser. Det har även lett till justeringar av beskrivningarna av kommunernas organisation och tillvägagångssättet vid planeringen av skolor. Men inget av detta har påverkat resultatet av studien. Resultatet bör ge en god uppfattning om villkoren för planering av skollokaler i kommuner med stark befolkningstillväxt och stort behov av nya skollokaler. Men resultatet kan inte självklart generaliseras till alla kommuner med stark befolkningstillväxt då behovet av nya skolor kan variera. Exempelvis förortskommuner med stor utpendling av elever kan ha andra erfarenheter.

4. Fem kommuners organisation

Samtliga undersökta kommuner genomgår eller har under senare år genomgått organisatoriska förändringar med betydelse för lokalförsörjningen. Förändringarna har föranletts av tidigare misslyckanden att prognosticera behoven av skolplatser och att reservera mark för skolor i tidiga planeringsskedet. Detta har lett till lokalbrist i kombination med överytor i vissa geografiska områden, en omfattande användning av s.k. paviljonger, eller modulbyggda lokaler, eftersatt underhåll och höga lokalkostnader. Den nya ordningen syftar till en bättre framförhållning i lokalförsörjningen och ett mer effektivt lokalutnyttjande.

Flera kommunala nämnder och kommunstyrelserna är involverade i beslut om grundskolans verksamhet, lokalförsörjningen och den fysiska planeringen av skolor. Kommunerna organiserar arbetet på olika sätt och vi presenterar här förvaltningsorganisationen kommunvis. Men först en presentation av förvaltningarna.

Den förvaltning som ansvarar för grundskolan gör elevprognoser och sköter tilldelning av skolplatser. Den ska också värdera hur lokalerna tillgodoser verksamheternas behov. Grundskoleplaneringen är placerad antingen i utbildningsförvaltningen tillsammans med förskola och gymnasium, i en särskild grundskoleförvaltning eller är utlagd på stadsdelsförvaltningarna.

Lokalförsörjningsfunktionen inom kommunerna tar fram lokalförsörjningsplaner för att ha beredskap för skolplatsbehovet. Planerna är på mellan 5 och 10 år och behandlar lokalbehov och investeringar. Organisationen för lokalförsörjningen skiljer sig mycket mellan kommunerna. Alla kommunerna utom Malmö har egna bolag som ansvarar för lokalförvaltningen. I ansvaret ingår bl.a. att anskaffa lokaler och att tillgodose verksamhetsföreträdarnas efterfrågade lokalkvalitet.

Stadsbyggnadsförvaltningarna hanterar planläggningen av markanvändningen. För detta syfte förfogar kommunen över detaljplanen, som är juridiskt bindande för ett mindre geografiskt område och den kommunövergripande översiktsplanen, som visar på kommunens långsiktiga intentioner för markanvändningen. I detaljplanen bestäms den exakta placeringen av skolan med hänsyn till bl.a. angöring för fordon, miljö, hälsa, säkerhet och tillgången till friyta vid skolor. Kommunen kan göra fördjupningar av översiktsplanen eller planprogram för att ange intentionerna för ett geografiskt område som sedan planläggs med en eller flera

detaljplaner. Intervjuerna visar att stadsbyggnadsförvaltningens roll och förfarandet vid den fysiska planeringen av skolor ser olika ut mellan kommuner men det kan även skilja mellan olika stadsdelar eller mellan olika skolbyggnadsprojekt.

De förändringar som skett under senare år innebär att planeringsansvaret för grundskolan förskjutits från stadsdelarna till den centrala förvaltningen. Flera kommuner har tillsatt lokalstrateger i kommunledningen. Fastighetsförvaltningen är bolagiserad i fyra av kommunerna. De flesta kommunerna har numer en förvaltningsövergripande samordningsfunktion för lokalförsörjningen. Denna kan ta sig olika former. Antingen som en planeringsgrupp (Linköping och Uppsala), som ett samordningsprojekt (Stockholm), eller som i Malmö, en "Plan för samhällservicens markbehov för Malmö". Utöver förvaltningarna för stadsbyggnad, utbildning och lokalförsörjning, kan fastighetsbolag och förvaltningarna för fastigheter, parker, kultur-, idrott-, fritid och trafik medverka i planeringen.

Linköping

Linköping har en beställar- och utförarorganisation. Ansvar för behovsanalys, planering av lokaler och ingångna hyresavtal ligger på kommunens olika nämnder och förvaltningar. Utbildningskontoret tar årligen fram en lokalförsörjningsplan för kommande års behov av lokaler. I kommunledningen finns en lokalstrateg med övergripande ansvar för kommunens samlade lokalförsörjningsprocess, policys och styrning. Lokalstrategen bevakar på en övergripande nivå kommunens behov av mark för kommunala ändamål i samhällsbyggnadsprocessen. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen är tillsammans med utbildningsförvaltningen initiativtagare till nya skolor i samband med stadsutvecklingsprojekt. Det kommunägda bolaget Lejonfastigheter AB äger och förvaltar en majoritet av de kommunala skolorna.

Linköping har en förvaltningsövergripande planeringsgrupp för utbildnings-, omsorgs- och teknikkontoren. Gruppen av representanter för de olika förvaltningarna följer gemensamt planeringsprocesserna från översiktsplan till detaljplan och bevakar att mark reserveras för skollokaler.

Uppsala

Sedan januari 2017 leds arbetet med lokalförsörjningen av stadsbyggnadsförvaltningens fastighetsavdelning. Övriga medverkande i den strategiska ledningen av lokalförsörjningen är chefen för lokalplaneringsfunktionen på utbildningsförvaltningen, fastighetschefen för det kommunala skolfastighetsbolaget, Skolfastigheter AB, som äger och förvaltar

skolfastigheterna, och stadsbyggnadsförvaltningens chefer för ekonomi, fastighet, mark och exploatering, respektive plan och bygg.

Arbetet med lokalförsörjningsplanen leds av lokalförsörjningsenheten inom stadsbyggnadsförvaltningens fastighetsavdelning med medverkan från utbildningsförvaltningens lokalplaneringsfunktion. Det är sedan utbildningsnämnden respektive kommunstyrelsen som beslutar om planen. I de fall kommunen beslutar om att nya lokaler ska byggas görs en beställning till Skolfastigheter AB.

Malmö

Malmö har delat upp utbildningsfunktionen i tre skolförvaltningar. Grundskoleförvaltningen övertog 2013 ansvaret för grundskolans verksamhet från stadsdelarna. Malmö övergick samtidigt från stadsdelsindelning till fem stadsområden. I kommunledningen finns en lokalförsörjningsfunktion med ansvar för lokalförsörjningen. Varje skolförvaltning har en lokalförsörjningsfunktion med ansvar för lokalplaneringen. Skolfastigheterna ägs av kommunen och förvaltas av kommunens fastighetsförvaltning, Stadsfastigheter.

Skolplaneringen inleds med att grundskoleförvaltningen signalerar om platsbehov. I samband med planer på ny bebyggelse är det stadsbyggnadskontoret som signalerar om lokalbehovet. Grundskoleförvaltningen engageras i skolornas lokalisering i samband med fördjupningar av översiktsplanen och i samband med utformningen av kommunens strategier för att tillgodose skolornas markbehov, ”Plan för samhällservicens markbehov i Malmö”. Förslaget till planen är framtaget av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp under ledning av stadsbyggnadskontoret, och antogs av kommunstyrelsen i november 2016. Grundskoleförvaltningens lokalstrateg eller projektledare för lokalplanering deltar även i detaljplanearbetet i samband med etablering av nya grundskolor.

Göteborg

I Göteborg har de 10 stadsdelarna ansvaret för grundskolans verksamhet. Lokalförsörjningen drivs av en liten enhet inom stadsledningskontoret, s.k. lokalsekretariatet. Stadsdelarna uppdrar åt lokalsekretariatet att tillgodose lokalbehovet för grundskolan. Lokalsekretariatet gör en första bedömning av begäran och lämnar sedan ett uppdrag åt lokalförvaltningen som utreder och lämnar förslag till lösning på lokalbehovet till ansvarig stadsdelsnämnd. Lokalsekretariatet vänder sig till fastighetskontoret för att reservera mark. Det är sedan stadsbyggnadskontoret som planlägger de nya skolorna.

Stockholm

År 2007 flyttades ansvaret för grundskolan från stadsdelarna till utbildningsnämnden. Utbildningsförvaltningen tar fram behovsanalyser och gör lokalbeställningar till det kommunala fastighetsbolaget SISAB. SISAB äger och förvaltar de flesta skolfastigheterna. SISAB gör även markanvisningsansökan för skolor i nya bebyggelseområden till exploateringskontoret. Det kan också gå till så att utbildningsförvaltningen och SISAB kontaktar stadsbyggnadskontoret om att det behövs en utbyggnad av en skola. Detaljplaneläggningen görs av stadsbyggnadskontorets planavdelning. I samband med stora stadsbyggnadsbyggprojekt bestäms lokaliseringen i samarbete med exploateringskontoret och utbildningsförvaltningen. Översiktsplanen används inte då den anses vara för övergripande för att lokalisera skolor.

Sedan 2015 har stadsledningskontoret ett samordningsansvar för grundskoleplaneringen genom ett projekt, s.k. samordnad grundskoleplanering i Stockholm (SAMS). Syftet är att i ett tidigt skede kunna möta det långsiktiga behovet av skolor kopplat till produktionsplanen för bostadsbygget. Detta görs i praktiken genom att ringa in geografiska områden där en ny skola behövs. Medverkande är utbildningsförvaltningen, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, idrottsförvaltningen och SISAB. I projektet finns en ledningsgrupp och en arbetsgrupp med företrädare för respektive förvaltning.

5. Skolvalet och lokalplaneringen – Resultat

I kapitlet presenterar vi resultatet på frågan hur kommunerna anpassar lokalplaneringen till skolvalet och konkurrensen från friskolor. Här kommer vi in på frågor om elevprognoser och skolplatser, skolornas storlek och flexibilitet i lokalanvändningen.

5.1 Elevprognoser och skolplatser

Elevprognoserna är en viktig del i underlaget för att kunna anpassa lokal-försörjningen till skolvalet. Före 1990-talets skolreformer gjordes prognoserna av skolplatsbehovet utifrån bestämda geografiska upptagningsområden för grundskolorna. Förändringar i invånarantal och åldersfördelning var då de viktigaste underlagen för prognoser. I dag bestäms skolplatsbehovet av flera faktorer. Andelen elever som väljer en annan skola än den tilldelade har successivt ökat och blivit viktigare att prognosticera. Det gäller både kommunala skolor och friskolor inom respektive kommun, men även pendlingen mellan kommuner har ökat.

Det har alltså blivit svårare att göra elevprognoser och det finns en stor osäkerhet om hur många skolplatser som kommer att efterfrågas i olika kommuner. Det stora antalet flyktingbarn, eller nyanlända, har under senare år blivit en ytterligare osäkerhet i skolplaneringen. Osäkerheten är kostsam för kommunerna. När de förlorar elevunderlag till friskolor får de ett överskott av personal, skolplatser och lokaler. Ett oplanerat underskott av resurser kräver å andra sidan snabba och ofta kostsamma åtgärder.

Friskoleetableringar är svåra att förutse för kommunerna, både nyetableringar och skolor som ändrar sin verksamhet eller läggs ned. Andelen barn som är inskrivna i friskolor ökade under många år. I Malmö menar vår informant att andelen som väljer friskolor nu kan ha stabiliserats. I Uppsala har andelen minskat de senaste åren pga. att antalet elever ökat kraftigt, samtidigt som antalet friskoleplatser är oförändrat. Andelen friskoleelever är generellt större i de högre årskurserna. Inom kommunerna finns dessutom stora geografiska variationer, som får betydelse för den lokala skolplaneringen, se Tabell 1.

Tabell 1. Andelen (i procent) folkbokförda elever som är inskrivna i en friskola per kommun och årskurs.

Kommun	Årskurs		Totalt
	Förskoleklass (F)–6	7–9	
Göteborg			20
Linköping	15–20	60	
Malmö	F–3: 14 4–6: 17	20	15
Stockholm	21	29	23
Uppsala	15	33	20

Källa: Uppgifter från förvaltningarna vårterminen 2017, avrundat till heltal.

För att minska osäkerheten om vilka skolor som hushållen kommer att välja används ibland enkätundersökningar riktade till hushållen. En vanlig typ av enkätundersökning syftar till att utvärdera skolorna, men resultatet används även som underlag till prognoserna. I samband med nybyggnadsområden används nyckeltal för att prognosticera skolplatsbehovet. Hur nyckeltalen utformas anses få stor betydelse för hur pålitliga prognoserna blir.

Ett exempel på en prognosmodell är Uppsalas. Kommunen hämtar underlaget från befolkningsprognosen fördelad på geografiska områden. För varje geografiskt område görs sedan en analys av antalet elever som förväntas välja en fristående skola, en skola i sitt eget område respektive en skola i andra delar av kommunen.

En viktig faktor för prognoserna är hur upptagningsområdena avgränsas. Hushållens önskemål om en annan skola än den hänvisade beror ibland på att gränserna för upptagningsområdena upplevs som onaturliga. Linköping har av bl.a. det skälet inlett ett arbete att se över reglerna för hänvisning till skolor så att de bättre anpassas till skollagens krav. I Uppsala är skolvalet sedan ett par år obligatoriskt och hänvisning av elever förekommer inte längre.

Ytterligare ett sätt för kommunerna att minska osäkerheten i prognoserna är genom dialog och samarbete med de privata aktörerna. Åtminstone Linköping och Stockholm har dialog med friskolorna för att underlätta prognosarbetet.

Delar av det prognosticerade skolplatsbehovet kan tillgodoses i befintliga lokaler där den fulla kapaciteten inte är utnyttjad. Delar av behovet tillgodoses genom omvandling av förskolelokaler eller gymnasieskolor. Ett

viktigt skäl till att gymnasieskolor omvandlas till grundskola är att gymnasieskolorna har utomhusytor som passar grundskolans krav. Det är lättare att hitta lokaler för gymnasieskolor eftersom dessa har lägre krav på utomhusytor.

I tabell 3 har vi sammanställt kommunernas planerade skolplatser och skolor. Uppgifterna är hämtade från lokalförsörjningsplanerna om inget annat anges. De flesta projekten är om- och tillbyggnader. Men det byggs också många helt nya skolor. Vissa skolor avvecklas under perioden. Ombyggnadsprojekt som inte avser att öka kapaciteten är inte med i sammanställningen. Det görs kontinuerligt förändringar i lokalförsörjningsplanerna, bland annat på grund av ändrade bostadsbyggnadsplaner.

Sammantaget visar resultatet att skolvalet och konkurrensen från friskolorna har väsentlig betydelse för kommunernas prognosarbete och långsiktiga planering av skolplatser.

Tabell 2. Antal skolplatser, antal och typ av projekt samt prognosperiod per kommun.

Kommun	Planerade nya skolplatser	Planerade projekt	Prognosperiod
Linköping	3 000–3 500	5 nya skolor 10 till- och ombyggnadsprojekt.	2016–2026
Göteborg	12 400	27 nya skolor, inkl. på befintliga skolfastigheter. 18 om- och tillbyggnadsprojekt.	2016–2020
Malmö	6 598 brutto (613 avvecklas)	Ombyggnads-, ny-byggnadsprojekt och paviljonger.	2014–2018
	3 753	24 ombyggnads- eller nybyggnadsprojekt.	2017–
Stockholm	27 000	18 nya skolor 48 till- eller ombyggnadsprojekt.	2017–2025
Uppsala	7 000	Nya, renoverade och utbyggda skolor samt utökning i befintliga skolor.	2017–2020

Källa: Uppgifter från förvaltningarna i maj 2017.

5.2 Stora och flexibla skolor

Avsnittet behandlar skolornas volymer, organisation i skolstadier och planer på ökad flexibilitet i lokalerna.

Stora skolor

Informanter i samtliga undersökta kommuner uppger att de planerar för betydligt större skolenheter än tidigare. Utgångsläget skiljer sig mellan kommuner, liksom det finns betydande skillnader i hur stora skolvolymer som nu planeras. Stora skolor anses vara ett sätt att minska sårbarheten i skolverksamheten och öka lokaleffektiviteten. Argumenten är att större enheter ökar förutsättningarna för tillgång till lärare. I mindre skolenheter kan lärare behöva byta arbetsplats eller resa mellan enheterna. Verksamheten blir även mindre sårbar för personalens frånvaro. Stora skolor är mer effektiva ur lokalresurssynpunkt, bl.a. kan specialsalar utnyttjas under hela dagen. Ju mer specialiserad verksamheten är, desto större blir

minsta bärkraftiga enhet. Större skolor kan också erbjuda ett större utbud och innehåll i verksamheten, vilket informanterna menar ökar skolornas attraktivitet. Förutom att nya skolor planeras bli större bidrar tendensen till att bygga ut befintliga skolor till att skolorna blir större.

Av betydelse för skolornas storlek är hur årskursindelningen bestäms. Tabell 2 visar indelningen i årskurser och skolornas storlek per kommun. Variationerna i årskursindelningen har såväl pedagogiska, sociala som effektivitetsskäl och sammanhänger med läroplanens rekommendationer i olika tidsperioder. Stockholm eftersträvar skolor med årskurserna F–9, alternativt årskurserna F–6 respektive 7–9. Staden undviker skolor med endast högstadium då de anses ge en tuffare social miljö. Malmö och Linköping har beslutat om något mindre skolor än övriga kommuner. Malmö planerar för ett visst överskott av platser för att ha flexibilitet för att elevprognosen kan komma att överskridas. I Uppsala är tanken att om möjligt sektionera stora skolor för att minska upplevelsen av storskalighet. I Göteborgs ramprogram görs en indelning i årskurserna F–3 och 4–9. Ett argument är att F–3 lätt kan ställas om till förskola. Årskursindelningen i de enskilda skolprojekten i Göteborg kan även påverkas av olika intressen i stadsdelarna och bland föräldrar.

Tabell 3. Årskursindelning och antal elevplatser i nya skolor, kommunvis.

Kommun	Årskurser				
	F–3	F–6	4–9	7–9	F–9
Göteborg	200	380	360, 540	560, 720, eller	840
Linköping		600		600	
Malmö		525–630		600–720	650–780
Stockholm		630 (undan- tagsvis 840)			900 (undan- tagsvis 1200)
Uppsala	360	420–630			900 (en skola 1200)

Källa: Uppgifter från förvaltningarna i maj 2017.

Flexibilitet och samutnyttjande

Med flexibilitet och samutnyttjande i lokalanvändningen vill alla kommunerna öka effektiviteten och minska sårbarheten för förändringar i elevtalen. Flexibilitet i lokalanvändningen förväntas bidra till hanteringen av skiftande behov av skolplatser över tid. Ett vanligt problem är t.ex. att nybyggda områden ger upphov till ett stort behov av förskoleplatser under de första åren. Allt eftersom barnen blir äldre övergår det i ett behov av större andel skolplatser. Flexibilitet syftar även till att bättre utnyttja

lokalerna för skola och skolans fritidsverksamhet under hela dagen. Samtidigt tyder intervjuerna på svårigheter att i den praktiska lokalplaneringen genomföra intentionerna. Frågan om samutnyttjande återkommer i kapitel 7, "Skolan i tät blandstad".

6. Lokaliseringskriterier – Resultat

Här presenteras resultatet för de undersökta lokaliseringskriterierna. Utgångspunkterna för kapitlet finns i kapitel 2.4.

6.1 Närhet till skolan

Planeringsprocesserna för nya skollokaler drivs av det lokala behovet av skolplatser. Förfarandet styrs av skollagen, som presenterades i kap. 2.3, och kravet på att utformningen av grundskolan ska beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna. Utbildningsförvaltningarna tolkar skollagen som ett krav på närhet mellan elevens bostad och den hänvisade skolan. Skollagen säger vidare att eleverna har rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd eller trafikförhållanden. Skolskjutsbestämmelserna utformas och administreras dock vid sidan av den övriga skolplaneringen.

Samtliga utbildningsförvaltningar arbetar med årskursrelaterade acceptanskriterier av närhet. Barn i lägre årskurser bedöms behöva en mer bostadsnära skola, medan barn i högre årskurser anses kunna förflytta sig en längre sträcka till skolan och även använda kollektivtrafik. Uppfattningen om vid vilken ålder som barnen förväntas kunna förflytta sig själva kan variera mellan kommuner. Närhetskriterierna får betydelse i tilldelningen av skolplatser, i bestämningen av skolornas storlek och vid lokaliseringen.

De kommunala kriterierna för att bestämma närheten till skolan varierar. Stockholm och Linköping tillämpar ett kvantitativt avståndskriterium för lokaliseringen, som utgår från det avstånd där barnen enligt kommunens bestämmelser är berättigade skolskjuts. Avsikten är att ingen skola i tätort ska placeras så att barnen behöver utnyttja skolskjuts. De båda kommunernas skolskjutsbestämmelser anger ett maximalt avstånd till skolan på två km i årskurs F–3, fyra km i årskurs 4–6, respektive sex km i årskurs 7–9. Intervjuerna tyder på att det finns en ambition att i praktiken uppnå ett kortare avstånd än detta.

I övrigt tillämpar kommunerna kvalitativa och ospecifika avståndskriterier, så som att skolan ska placeras ”nära” eller ”på gångavstånd” till bostäderna. Göteborg har slagit fast att det ska vara gångavstånd till skolan i årskurs F–3, utan att närmare definiera avståndet. Från årskurs 4 förväntas eleverna kunna förflytta sig med kollektivtrafiken.

I avsaknad av objektiva kriterier för avståndet används i planeringspraktiken subjektiva bedömningar av närhet och promenadavstånd till skolan. Det indikeras av uttalanden som detta: – ”Jag vet inte det exakta avståndet men vi tycker det här är okej”.

Förvaltningarna vittnar om att det blir allt svårare att hitta platser för skolorna, och att marktillgången till sist blir styrande för skolans lokalisering. Inriktningen mot stora skolor försvårar placeringen ytterligare. Därtill används ospecifika och subjektiva närhetskriterier, vilket försvårar en bedömning av vilka avstånd som i realiteten accepteras mellan bostäderna och den närmaste skolan. Alla kommunerna gör avsteg från de egna närhetsambitionerna. Det uttrycks även som att skolplaneringen är på väg att gå ifrån närhetskriteriet.

6.2 Skolan i centrum

Alla de undersökta kommunerna har ett inpendlingsöverskott till skolor i centrala lägen. Intervjuerna visar att alla kommuner utom Stockholm anpassar skolplaneringen till skolvalet genom att oftare lokalisera högstadieskolor, eller årskurserna 7-9, i centrala lägen i städerna. Flera utbildningsförvaltningar säger att de måste anpassa lokaliseringen och inte bygga skolor i stadspärrin, skolor som sedan riskerar att överges. Konkurrensen mellan skolor är som störst i gymnasiet men även skolor med årskurserna 7-9 anses i hög grad konkurrera om eleverna. Informanterna har inga säkra uppgifter på varför eleverna tenderar att välja skolor i centrala lägen. Men det spekuleras om olika skäl, närhet till stadens utbud, skolor med tradition och gott rykte eller att eleven då erbjuds termskort i kollektivtrafiken. Nu planeras och byggs det alltså fler skolor i centrala lägen än vad det finns lokalt elevunderlag för.

Linköping har tydligt pekat ut efterfrågeanpassade principer för placering av högstadieskolorna. Kommunen beslutade 2015 om en strategi för lokalisering av grundskolor. Där fastslås att skolans årskurser F-6 ska placeras med hänsyn till barns behov av skola och fritidshem nära hemmen och att årskurserna 7-9 ska lokaliseras med större utgångspunkt i hushållens önskemål. I Linköping väljer 60 procent av hushållen en friskola till högstadiet, i synnerhet en centralt placerad skola. De centrala skolorna har i högre grad än andra skolor dessutom tydliga verksamhetsprofiler.

Malmö har en politisk inriktning att erbjuda profilerade högstadieskolor centralt och nära kollektivtrafikens stationer med syftet att attrahera elever från hela kommunen. Målet är att öka elevintegrationen i skolan. Ambitionen är inarbetad i grundskoleförvaltningens utbyggnadsstrategi för grundskolan, beslutad 2015. Planeringen är ännu i ett översiktligt

skede och det är inte klart hur uppdraget ska genomföras. Det bedöms bli svårt med hänsyn till markbrist, markföroreningar och bullerhänsyn. För att klara målet menar förvaltningen att det kan bli aktuellt att omvandla andra typer av lokaler till skola.

Göteborg menar att de kommunala grundskolorna måste vara av bra kvalitet och byggas på rätt plats för att attrahera elever. I Göteborg finns en stor efterfrågan på skolor i centrala staden och därför lokaliseras även nya grundskolor i lägen nära centrum. Lokaliseringsprincipen avser hela grundskolan från förskola till årskurs 9.

Stockholm har en strategi att i första hand utnyttja utbyggnadsmöjligheter i attraktiva skolor. För de helt nya skolorna är det lokala behovet styrande för lokaliseringen. Det sammanhänger med små markresurser och höga priser i centrala lägen. Men det har även att göra med att kommunen undviker att bygga skolor med enbart årskurserna 7–9.

Uppsalas målsättning är att lokalisera skolorna i de nya utbyggnadsområdena och till den mycket begränsade mark som finns tillgänglig i centrala delar av staden. I den praktiska planeringen tillämpar Uppsala därutöver principen att anpassa lokaliseringen till hushållens pendlingsvägar. Skolor och förskolor placeras om möjligt vid entréerna till nya bostadsområden för att underlätta skjutsandet av barnen, samtidigt som biltrafiken kan hållas utanför bostadsområdena. Skolor placeras även på vägen in mot centrala Uppsala där många föräldrar har sina arbetsplatser.

Sammanfattningsvis visar resultatet att de undersökta kommunerna, utom Stockholm, i olika omfattning anpassar lokaliseringen av skolor till skolvälet genom att lokalisera i synnerhet högstadieskolor i centrala staden. Uppsala tillämpar även en strategi att anpassa lokaliseringen med hänsyn till föräldrarnas arbetsresor med bil och skjutsandet av skolbarnen.

6.3 Tillgång till kollektivtrafik

Förvaltningarna använder ospecifika kriterier för skolans placering i relation till kollektivtrafiken. Informanterna säger att en hållplats ska finnas ”i närheten av” eller ”på gångavstånd från” skolan. Ingen av kommunerna använder kvantitativa kriterier för avståndet mellan skolan och kollektivtrafikens hållplatser. Malmö tillämpar däremot en riktlinje för trafikering; hållplatsen vid skolan bör trafikeras tre till fyra gånger i timmen mellan kl. 9 och 15. Stockholm bedömer att kollektivtrafiktätheten är generellt hög i kommunen och att särskilda ambitioner för tillgång till kollektivtrafik vid skolorna inte behövs.

När informanterna talar om tillgången till kollektivtrafik är det i första hand busshållplatser de avser. Flera skäl lyfts fram emot att lokalisera skolor vid den spårbundna trafiken, eller vid knutpunkter för kollektivtrafiken. Lägen nära spårbunden trafik stöter ofta på miljöhinder, bl.a. markföroreningar och bullerstörningar. Från verksamhetssynpunkt väger det tungt med en hälsosam utemiljö vid skolan. Dessutom är konkurrensen om marken större och markpriserna högre i bra kollektivtrafiklägen.

Hur stor vikt som läggs vid närheten till kollektivtrafik beror även på det geografiska läge där skolplatsbehovet finns. Informanten från Göteborgs stadsbyggnadskontor konstaterar, att när en skola ska byggas i ett område som ligger nära naturen, då kommer närheten till naturområdet att prioriteras framför närhet till kollektivtrafiken.

Malmö har en strategisk syn på skolans lokalisering i förhållande till kollektivtrafiken. Utöver beslutet att lokalisera högstadieskolor centralt och nära kollektivtrafikens stationer planerar Malmö för att lokalisera skolor i en centrumbildning i Malmö stads utkanter (Hyllie). Med nya skolor, centrumfunktioner och bättre kollektivtrafik anses hela områdets attraktivitet kunna öka.

Vid sidan av den fysiska tillgången till kollektivtrafik kan tillgången till ett gratis terminkort i kollektivtrafiken inverka på den upplevda tillgången till kollektivtrafik. Alla kommuner erbjuder i olika utsträckning en ersättning för skolresor i form av kostnadsfritt terminkort. Uppsala, Göteborg och Malmö har valt att erbjuda terminkort till alla skolbarn och utifrån de skolval som hushållen gör. Även Linköping erbjuder kostnadsfritt terminkort till hushåll som gör ett eget skolval. Men Linköping och Stockholm har satt ett villkor om minsta avstånd mellan hem och skola för att erbjuda terminkort. Erbjudandet gäller om avståndet till skolan är större än två km för elever i årskurserna F–3, minst tre km för elever i årskurserna 4–6, och minst fyra km för elever i årskurserna 7–9. I Stockholm står hushållen själva för resekostnaden då de väljer bort en hänvisad skola. I Linköping innebär avståndskriteriet att hushållen istället får ett incitament att välja en skola på större avstånd från hemmet.

Sammanfattningsvis ges tillgång till kollektivtrafik vid skolan en förhållandevis liten vikt i lokaliseringsvalet för skolor. Malmös intentioner för lokalisering är ett undantag. Ersättningen för elevernas kollektivtrafikresor och därmed incitamenten för skolvalet varierar mellan kommunerna.

6.4 Social integration

De flesta undersökta kommunerna har intentionen att motverka social segregation i skolan. Resultatet från intervjuerna visar att inpendlingen av elever till centrala stadsdelar leder till att de centralt placerade skolorna är de mest socialt integrerade. Samtidigt riskerar skolor i perifera lägen att utarmas och en del skolor avvecklas. Det drabbar skolor och områden med sociala problem men även skolor och områden som inte är socialt utsatta. Den här utvecklingen bromsas samtidigt av att behovet av skolplatser i dag är så stort, att skolor som tidigare hade vakanta platser har blivit fyllda.

Utbildningsfunktionerna försöker på olika sätt möta de politiska förväntningarna om att öka integrationen i skolan. Ett förekommande sätt är att rita om de geografiska upptagningsområdena för skolor så att barn från olika stadsdelar blandas. Ett sätt som prövats i Linköping är att lokalisera skolor mellan två stadsdelar med olika social karaktär för att skolan ska få en blandning av elever. Vi har tidigare nämnt att Malmö har planer på att lokalisera skolor för årskurserna 7–9 i centrala lägen och vid spårbunden kollektivtrafik, med syftet att de ska nås av skolbarn från olika stadsdelar.

En erfarenhet som delas av flera informanter, från olika kommuner, är att skolor i områden med högre social status har större chans att få en blandning av elever från olika områden jämfört med skolor i områden med låg social status. Detta eftersom de senare i högre grad väljs bort av föräldrar. I Stockholm kan det leda till att kommunen, i valet mellan olika lägen, väljer att placera den nya skolan i området med högre status. Skolan ges på så sätt förutsättningar att attrahera elever från områden med olika social status.

I två av kommunerna menar utbildningsförvaltningarna att de inte vidtar särskilda åtgärder för att blanda elever från olika områden. I Göteborg menar vår informant att social integration i skolan bäst löses med en ökad boendeintegration och att detta måste styras genom stadsbyggnadsprocessen och en blandning av upplåtelseformer. I Göteborg är socialt utsatta områden dessutom politiskt prioriterade. I Uppsala anser förvaltningen att segregationsproblemen är begränsade och ser inget behov av åtgärder.

6.5 Närhet till naturmiljö

Frågan om hur kommunen ser på tillgången till naturmiljö vid skolan är associerad till PBL:s krav på friyta. Det är därför inte förvånande att svaren på frågan kretsar kring lokaliseringen i förhållande till behovet av

friyta. Samtliga kommuner uppger att de har intentionen att lokalisera skolor nära en allmän park. Detta för att kompensera för att utrymmet för skolgård är begränsat i den täta staden. Göteborgs stadsbyggnadskontor menar att det inte finns så mycket naturmiljö i de centrala lägen där det byggs nya bostäder, men att närhet till naturen ges prioritet i de utbyggnadslägen där det finns naturmiljö. Vi tolkar intervjuerna så, att tillgång till naturmiljö i en mer okultiverad form har blivit ett mindre aktuellt lokaliseringskriterium med anledning av att bostadsbyggandet styrs till centrala lägen och andra bebyggda områden. I stället är närhet till en park ett nytt, viktigt kriterium för lokalisering av skolor. Kriteriet behandlas även i kapitlet ”Skolan i tät blandstad”, och då som en fråga om att dela parkmark mellan allmänhet och skola.

7. Skolan i tät blandstad – Resultat

Här presenteras svar på frågan hur kommunerna hanterar skolorna i den fysiska planeringen, mot bakgrund stadsbyggnadsprinciperna om tät och funktionsblandad stad.

7.1 Marktillgång

Tillämpningen av principerna om kompakt och tät stad styr bostadsbyggandet till redan bebyggda områden och högt exploaterade utvecklingsområden. Huvudstrategin att kombinera en kompakt stadsutveckling med stora skolor möjliggör storskalighetsfördelar i skolverksamheten, effektivare lokalanvändning och ett stort bostadsbyggande. Detta samtidigt som avstånden i princip kan hållas korta. Strategin får dock konsekvenser för tillgången på mark för skolor. I centrala lägen är marktillgångarna mycket begränsade och lediga tomter ofta små. Kostnaderna för att etablera skolor anses bli mycket höga. Sanering av markföreningar på tidigare industritomter är ett bidragande skäl till de höga kostnaderna i centrala lägen.

När den aktuella marken för en skola är privatägd måste mark bytas eller köpas in. Ibland måste mark säljas för att finansiera nya markköp. Informanterna menar att det blir en svårare process när marken är privatägd. Detta kan ibland leda till att skolan placeras på kommunal mark som inte är det bästa läget för en skola.

Processen blir enklare när kommunen själv äger marken. Lämpliga platser för skolorna kan då säkras i markanvisningsavtal. Men flera informanter betonar att ägandeförhållandena har begränsad betydelse för kostnaden för att uppföra en skola. Detta eftersom alternativa användningsområden måste övervägas även när kommunen äger den aktuella marken. Mark som kan säljas för bostadsbyggande kan bedömas vara ekonomiskt olämplig för en skolplacering. I vissa fall rivs skolor för att kommunen i stället vill tillåta bostäder på marken.

Göteborg menar att de äger mycket mark och därför får förhållandevis små problem att lokalisera skolor. Kommuner med litet markinnehav eller andra resurser får svårt att placera skolorna där de bäst behövs. I Uppsala har bostadsområden uppförts utan att det har byggts skolor i närheten. Det medför att kommunen, för att tillgodose skobarnens rättigheter, måste erbjuda skolskjuts till skolor i andra områden.

Alla kommunerna hanterar de små markresurserna genom att i olika omfattning bygga om eller komplettera befintliga skolor. Skolor med stora skolgårdar kan få en ny byggnad för att rymma fler elever. I Malmö planeras för en helt ny grundskola på skolgården till en gymnasieskola. På flera håll är det fysiskt svårt att få plats med nya skolor i den befintliga staden. Marksituationen leder till att ambitionerna för planläggningen av skolan kan vara svåra att uppnå. I Uppsala menar stadsbyggnadskontoret att kompromisser kommer att behöva göras i förhållande till intentionerna. I Stockholm leder den stora bristen på mark till att de allra flesta förslag till skolplacering som SISAB föreslår, på uppdrag av utbildningsförvaltningen, accepteras. Malmö menar att ambitionerna för skolorna inte alltid kan nås i stadens tätaste delar.

Nybyggnation av helt nya områden och förtätning i existerande stadsdelar ger olika villkor. I nya stadsutvecklingsområden har kommunen möjlighet att tidigt reservera mark för skolor utifrån prognoser om behovet av nya skolplatser. Men även i helt nya planer uppstår problem om de olika förvaltningarna inte är samordnade i kommunikationen med byggaktörerna. En erfarenhet som delas av informanter i flera kommuner är att byggaktörer fått lov från exploateringsfunktionen i kommunen att bygga fler bostäder än vad som först var planerat. Detta är vanligt när detaljplanen är flexibel, dvs. när mer kan byggas än vad kommunen uppskattade när detaljplanen antogs. Skolförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen ställs då inför behovet av ytterligare skolplatser, kanske en helt ny skola, i ett planeringsstadium där marken redan kan vara reserverad. Flera informanter uppfattar att byggaktörerna driver på för att få bygga mer än vad som först planerats. Därför, menar de, krävs väl tilltagna ytor vid planering av skolor för att täcka de ytterligare behov som kan uppstå under planeringsprocessen. Om kommunen underskattar markbehovet för skollokaler i planprogrammet och i detaljplanerna är det svårt att senare hitta passande mark för skolorna.

De största problemen i skolplaneringen uppstår vid förtätning i bebyggda områden. Ofta kan det vara så att flera små projekt med ett mindre antal bostäder ska byggas på olika platser i ett område. För varje nytt bostadshus behövs det kanske ett mindre antal skolplatser, i många fall kan eleverna få plats i existerande skolor. Men sammantaget kan bostadsprojekten medföra ett behov av en helt ny skola. Ofta upptäcks detta behov sent i processen, när all obebyggd och passande mark redan har bebyggts med nya bostäder. I de här fallen saknas ofta en övergripande planering eller ett planprogram där hänsyn har tagits till behovet av skolplatser.

Samtliga kommuner brottas med svårigheten att uppmärksamma behovet av nya skolor tidigt i planeringsprocessen för ny bostadsbebyggelse. Det bottnar ofta i svårigheter att samordna kommunens olika intressen. I avsnittet om kommunernas organisation redovisades hur respektive kommun hanterar detta.

7.2 Integrera skolan med staden – kommunala riktlinjer

Integration av skolan med staden i övrigt handlar här om två olika processer. Den ena processen är den fysiska integrationen där lokalisering, placering, utformning och volymer bestämmer slutresultatet. Den andra processen är en funktionell integrering av olika verksamheter, så som i samutnyttjande av skollokaler och utomhusytor. I en vidare mening kan vi även betrakta vägar, gångbanor, cykelparkering och angöringsmöjligheter vid skolan som en del av den fysiska och funktionella integrationen.

Intervjuerna visar att skolans integration med staden ofta varierar inom kommunerna. Det har att göra med att detaljplaneläggningen sker utifrån lokala förutsättningar och att det ofta saknas en övergripande planläggning eller annan styrning. Kommunerna har kommit olika långt i arbetet med att ta fram riktlinjer som syftar till en mer enhetlig styrning av skolans integrering med staden.

Linköping har i ett samarbete mellan kommunstyrelsens förvaltning, samhällsbyggnadsförvaltningen och utbildningsförvaltningen tagit fram en vägledning för förskolor och skolor i samhällsplaneringen (Linköpings kommun 2015). Avsikten är att skolor ska bli välfungerande och integrerade delar i bygget av hållbar stad. Linköping menar att skolplaneringen kräver samutnyttjande av mark och funktioner samt kompensationsåtgärder när grönytor tas i anspråk. Vägledningen anger differentierade nyckeltal för byggnadsyta och för friyta utomhus. Detta med hänsyn till de olika skolstadierna och efter en indelning av staden i tre zoner, nämligen tät blandstad, sammanhållen stadsbebyggelse och ytterområden. Dokumentet visar att markvillkoren i de olika zonerna får genomslag i storleken på friytorna. I tät blandstad anges t.ex. en friyta för mellanstadiet på 15 m², i sammanhållen stad 20 m² och i ytterstad 30 m².

Malmö har under ledning av stadsbyggnadskontoret tagit fram en plan för samhällsservicens markbehov i Malmö (Malmö stad 2016). Planen är ett följduppdrag till kommunens översiktsplan, vars prioriterade inriktning mot en nära, tät, grön och funktionsblandad stad ska vara en förutsättning för planeringen av samhällsservicen i staden. Planen innehåller bl.a. planeringsriktlinjer för planeringen av samhällsservice. Malmö framhäver

fördjupningar av översiktsplanen som ett viktigt verktyg för att integrera skolan med övriga staden, och menar att tillräckliga ytor ska avsättas redan i detta planeringsskede.

I Malmös plan för samhällsservicens markanvändning står att serviceplanering anpassad för en tätare stad innebär en inriktning mot samutnyttjande, tredimensionella lösningar och flexibel lokalanvändning. Barnperspektivet ska ges hög prioritet, både med syftet att barnen ska kunna ta sig till skola och fritidsaktiviteter utan vuxens sällskap, och med syftet att de ska få tillgång till lekplatser, stora parker, naturområden och fritidsanläggningar.

I Göteborg har stadsledningen fått ett uppdrag att ta fram riktlinjer för en mer enhetlig skolplanering i hela kommunen. Utvecklingsområdet ”Frihamnen” har utsetts till ett kommunalt experimentområde för hållbar stadsutveckling. Kommunen testar där nya grepp för en samordnad planering av bostadsbyggande och skolor. Det förhållandevis centrala läget kombineras med att området planeras för fler skolor än det finns lokalt underlag för. Området är planlagt för blandad kvartersbebyggelse med kontor, bostäder och skolor som placeras i gatuplan i kontorshuset. Gårdarna är avsedda för skolbarnen och tanken är att taken ska vara uteplats för kontorsgästerna. Kommunen har i det här fallet använt skolorna som ett verktyg för att skapa blandstad på kvartersnivå. Med dubbel projektledarskap har kommunen fått in skolplaneringskompetens från projektstart. Skolplaneringen påbörjades i planprogrammet. Då engagerades även en konsult för att utreda kvaliteter och principer för att tillgodose barnens behov (Göteborgs stad och White Arkitekter AB 2015). Även byggaktörerna involverades i tidigt skede.

Flera kommuner delar synen att skolor i tät och blandad stadsstruktur ska byggas i flera plan. Malmö menar att skolbyggnader kan läggas i direkt anslutning till gaturummet med frytan på innergården eller baksidan. Linköping uppmärksammar behovet av olika speciallösningar för utemiljön.

Stadsbyggnadskontoret i Linköping har analyserat vad storleken på skolenheter innebär för stadsmiljön och har tagit ställning emot mycket stora skolor, som de menar blir till fysiska barriärer i staden. Kontoret vill även undvika att stora skolor bidrar till stora avstånd för eleverna. Både Malmö och Linköping poängterar att större byggnader är fysiskt svårare att få plats med i den befintliga stadsbebyggelsen. I Malmö beaktar man då särskilt intentionerna att samlokalisera skolorna med fritidsverksamheter, vilket kräver stora ytor. Riktlinjen i Malmö är ändå att i varje planeringsskede sträva efter största möjliga enhet som verksamhets-

ansvarig förvaltning efterfrågar. Informanterna från övriga kommuners stadsbyggnadskontor har inga invändningar kring skolornas storlek. De menar att skolors storlek framför allt är en fråga om trivsel för eleverna i skolan och en fråga om driftsekonomi, dvs. ansvar som ligger hos andra förvaltningar.

7.3 Samutnyttja och samlokalisera

Intentionerna att bygga staden tätt bidrar till att det ställs ytterligare krav på att samutnyttja, inte bara lokalerna utan även marken. Utöver förslagen till att dela parkmark förekommer olika idéer till att dela stadens funktioner, bl.a. att utnyttja restauranger i stället för att bygga en skolmatsal, eller att använda allmänna parkeringsplatser i stället för att bygga parkering på skolans fastighet.

Samlokalisering, dvs. att placera olika verksamheter i närheten av varandra, är ofta ett villkor för att kunna dela lokaler och mark. Flera kommuner planerar med detta syfte att samlokalisera skolan med en ny idrottshall i nya stadsutvecklingsområden. Från stadsbyggnadssynpunkt kan samlokalisering ha flera syften kopplade till stadsbyggnadsprincipen om funktionsblandning och långsiktiga mål om en levande stadsmiljö eller social integration.

Linköping antog i mars 2016, som ett tillägg till översiktsplanen, en utvecklingsplan för innerstaden. I dokumentet argumenterar kommunen för att skolor måste ses på ett nytt sätt, som mötesplatser och målpunkter som bidrar till stadslivet. Linköping har flera syften med detta. Förutom effektivitetsvinsterna ser de möjligheten att åtgärda de tomma, mörka och otrygga platserna kring skolorna. Målet är att göra skolorna till attraktiva platser även under kvällstid, på helger och lov.

Malmö har i flera skolor eller förskolor genomfört en idé om samutnyttjande av lokalerna. Syftet har varit socialt, och att utveckla skolorna som en mötesplats för olika åldrar. Det rör verksamheter av olika typ, som idrott, bibliotek, kafé, eller andra aktiviteter anpassade efter brukarnas önskemål. I en utredning av försöken pekar kommunen ut viktiga faktorer för att lyckas med initiativen. Dit hör politiska beslut som klargör de ekonomiska resurserna och skapar intresse för att initiativen ska fungera. Att tillgodose olika lokala målgruppers behov av en mötesplats bedöms viktigt, liksom att verksamheten har nära till kollektivtrafikanslutning och möjlighet att gå till fots och cykla. Idrotts- och sporthallar bedömdes däremot ha behov av tillgänglighet för biltrafik.

Även Uppsala betraktar samutnyttjande av lokaler och mark som ett sätt att verka för fler och bättre mötesplatser och verksamheter såväl inom- som utomhus. Samutnyttjande är en prioritering i Översiktsplanen 2016 för kommunens utbyggnadsområden, och i samband med samtliga nya skolbyggen i Uppsala planeras för samutnyttjande.

Lokalkontoret vid Uppsalas stadsbyggnadsförvaltning har utvecklat en modell för s.k. elastiska lokaliseringsprinciper. Modellen, som ännu inte fått genomslag, bygger på fyra principiellt olika sätt att samutnyttja ytor.

1. Parallellt samutnyttjande i vilket två verksamheter har olika lokaler men delar vissa kringutrymmen, t.ex. mötesrum.
2. Växelvis samutnyttjande under olika tider, t.ex. en idrottsplats som används av både skolan och idrottsföreningar.
3. Kedjebruk på lång sikt, som betyder att fastigheten redan vid bygget är anpassat för flexibel användning.
4. Multifunktionella ytor, som innebär att ytor och mellanrum i stadsmiljön används av flera olika verksamheter och grupper i olika syften, t.ex. när skola, idrottsanläggning och allmänhet delar på parkmark.

En viktig fråga för stadsbyggnadsförvaltningarna är hur områden med samutnyttjade ska planläggas. I Frihamnen i Göteborg har kommunen antagit en detaljplan med flexibel användning av fastigheterna. Området är planlagt för bostäder och lokaler, där lokalerna är tillgängliga för kontor eller skolverksamhet. Flexibiliteten i detaljplanen innebär att fastigheternas användning kan anpassas till behovet. En annan fråga som kommer upp i samband med samutnyttjande av lokaler är de olika säkerhetskraven för brandlarm, sprinklers mm. Det kan ge en stor merkostnad att anpassa skollokaler till flera aktiviteter.

7.4 Delning av parkmark

En genomgående trend är att kommunerna överväger att placera skolor vid allmänna parker för att på olika sätt låta skola och allmänhet dela parken. Detta som en lösning på svårigheterna att få plats med tillräckligt stora skolgårdar. Viss erfarenhet av att dela parkmark mellan förskolor och allmänhet finns redan. I Linköping är förskolor placerade i anslutning till parker en viktig förutsättning för att klara förtätningen och samtidigt säkerställa friytor för förskolorna. I vissa fall har kommunen inhägnat delar av parker dagtid för att säkerställa utomhusmiljö för närliggande förskolor.

Malmö stadsbyggnadskontor ser stora fördelar med att placera skolor i anslutning till parker. Skolgården ska då kunna betraktas som en förlängning av parken och vara tillgänglig för allmänheten utanför skoltid. Allmän parkmark kan även tas i anspråk av skolverksamhet under vissa tider på dygnet för att säkerställa tillräckliga utemiljöer. Malmö anser att det är positivt att integrera skolan med andra verksamheter vid en park. På så sätt menar de att både parken och skolgården kan användas mer effektivt. Malmö poängterar att grönstrukturen dessutom utgör en stomme för gång- och cykelvägnätet och bidrar till en bra anslutning till skolorna.

Frihamnen i Göteborg är planlagd för flera mindre och större allmänna parker. Innergårdarna i skolkvarteren är tänkta att fungera som skolgårdar. Intill skolkvarteren planeras för mindre parktytor. En annan idé är att stänga av trafiktytor under vissa tider på dagen när skolorna har behov av friytor. Kritik har riktats mot att allmän park ska utnyttjas av skolorna. Eleverna befaras begränsa användningen för andra grupper. Samtidigt menar informanter från utbildningsförvaltningarna att allmän platsmark i första hand är planerad för andra grupper än skolbarn, och att parkerna behöver anpassas bättre till barnen om de ska uppfylla kraven på friytor.

I vägledningen för skolor i samhällsplaneringen pekar Linköping ut ett flertal faktorer som måste utredas i samband med att parkmark delas: Allmänhetens behov av park och ev. kompensationer av mark på annat håll, reglering av ansvaret för ökat slitage, att lek miljöer i kommunala skolor bör vara tillgängliga för allmänheten utanför verksamhetstid och att utformning och skyltning tydliggör vem som har tillgång till parkerna. Det ska även avgöras huruvida parker ska planläggas som skolgårdar eller som allmän plats.

7.5 Trafikanpassning

Kommunala målsättningar om att förbättra möjligheterna att promenera och cykla sammanfaller med skollagens krav, som ger skolbarn rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till trafikförhållandena. En viktig del av det kommunala arbetet uppges vara att skapa trygga skolvägar. Malmö stadsbyggnadskontor menar att kommunen inte vill uppmuntra föräldrar att skjutsa sina barn till skolan. Kontoret har därför tagit initiativ till tryggare cykelvägar för skolbarnen. Stockholm menar att kommunen inte alltid kan förutse skovalet och skolbarnens resvägar och att det därför är svårt att på förhand avgöra vilka vägar som behöver göras trafiksäkra.

När det gäller bilparkering vid skolorna skriver Malmö i ”Plan för samhällsservicens markbehov i Malmö” att den täta blandstadens fastigheter för samhällsservice i princip alltid har för lite friyta och därför inte har

plats för bilparkering på fastigheten. Planen ger även riktlinjer för varuinlastning och skolbussar. I nya stadsutvecklingsområden ska parkering och angöringen för föräldrar med bil placeras längre ifrån entrén. Cykelparkeringen ska finnas närmast entréerna till skolorna. Linköpings inriktning är att effektivisera markåtgången för angöringarna vid skolan och att minska antalet parkeringsplatser. Det förekommer även idéer om att hyra in sig i befintliga parkeringsplatser i stället för att planlägga för parkering vid skolan. I Frihamnen, Göteborg, placeras bilparkeringen en bit ifrån skolorna med syftet att göra området tryggare för barnen. Göteborg effektiviserar även angöringen vid skolor i centrala staden genom en omlastningscentral och elfordon som levererar varor.

8. Diskussion

Resultaten visar att kommunernas anpassning till skolreformerna från 1990-talet påverkar städernas rumsliga utveckling och ger skolor en ny plats i staden. Principerna om tät och funktionsblandad stadsutveckling kommunicerar ingen tydlig vägledning för skolans lokalisering eller integrering med den övriga byggda miljön. Men de skapar möjligheter och sätter gränser för lokalförsörjningen och skolors integrering.

Den täta staden är en överordnad princip, som tillsammans med större skolor blir till en kommunal huvudstrategi, med syftet att utnyttja storskalighetsfördelar i skolverksamheten, och att samtidigt ge plats för många nya bostäder. Huvudstrategin medför kompromisser i fråga om bl.a. skolbarnens utemiljö. Problemen blir samtidigt en drivkraft till nya sätt att se på skolans plats i staden och på skolbarnens användning av de allmänna utrymmena. Närhet till parker är ett nytt lokaliseringskriterium för skolor. Men det leder också till svåra avvägningar kring skolverksamhetens och skolbarnens behov och andra gruppers behov.

Lokaliseringsstrategier används i synnerhet för högstadieskolor, vilka oftare lokaliseras i centrala lägen i städerna. Samtidigt undviks mindre attraktiva lägen i städernas periferi. Resultatet säger ingenting säkert om omfattningen av företeelsen, utan anger en riktning i utvecklingen, som tyder på att högstadieskolor (i Göteborg hela grundskolan), kan vara på väg att centraliseras på ett sätt som tidigare har observerats bland gymnasieskolorna, som en effekt av regionaliseringen av marknaden för gymnasieskolor (Skolverket 2011).

Det officiella kommunala kriteriet för lokalisering av skolor är annars att utgå från det lokala skolplatsbehovet. Det gäller särskilt skolor med årskurserna F–6. Det är därför intressant att notera att närhetskriteriet ges allt mindre betydelse. Detta som en följd av stora skolor och svårigheterna att hitta passande mark för skolor i närheten av bostäderna. Förväntningar på samlokalisering med fritidshem, förskola och idrottshall bidrar ytterligare till svårigheterna att få plats med skolorna. Mindre skolor kan vara lättare att integrera med städerna, men resultatet visar att stora skolor är högt prioriterat. Resultatet att stora skolor ges hög prioritet överensstämmer med en studie av elva svenska kommuner (Hellström 2014). Att skolornas storlek har ökat, och att det fått till följd att avstånden har ökat, har tidigare visats i studier i USA (McDonald 2010) och i en jämförande studie av förhållanden i Norge, Danmark, Finland och England (Fyhri et al. 2011).

Resultatet om närhetskriteriets tillbakagång stöds av iakttagelsen att planerare i den detaljerade planläggningen av skolor använder subjektiva bedömningar av närhet och promenadavstånd. Av dessa skäl kan vi förvänta att det finns betydande variationer i hur stora avstånd som i praktiken accepteras mellan bostäderna och närmaste skola. Närhetskriteriets minskade betydelse synliggörs även i de kvantitativa riktlinjerna för avstånd mellan skola och bostäder som i dag tillämpas i vissa kommuner. Riktlinjerna anger ett största avstånd på 2 km för årskurserna F–3. I jämförelse med den nationella planmyndighetens rekommendationer från 1975, där 500 m. anges som riktlinje för accepterat avstånd mellan skola och bostad för årskurserna 1–3, kan vi se en tydlig förskjutning i perspektiv på det avstånd yngre skolbarn förväntas kunna förflytta sig. Vi kan alltså konstatera att stora skolor, samlokalisering, markbrist och planeringspraktiken bidrar till närhetskriteriets tillbakagång, även när den officiella ambitionen är att i första hand tillgodose det lokala behovet. Det tyder på att skolresornas längd kommer att öka och att fler barn kommer att skjutas i bil till skolan. Även kollektivresor och skolskjutsar kan komma att öka.

Tillgång till kollektivtrafik vid skolan förväntades inledningsvis vara ett lokaliseringskriterium för att vidga upptagningsområdet för skolor, och göra skolorna valbara för skolbarn från flera stadsområden. Kollektivtrafik är dessutom en viktig del av konceptet tät blandstad och målsättningar om att minska bilberoendet. Resultatet visar att kriterierna kring tillgång till kollektivtrafik är ospecifika och att ett läge vid kollektivtrafikens stationer är förhållandevis lågt prioriterat i lokaliseringen, och det gäller inte bara de lägre årskurserna. Många centrala lägen kan erbjuda en generellt bättre tillgång till kollektivtrafik jämfört med perifera stadsdelar. Men lägen vid kollektivtrafikens stationer är normalt inte aktuella för skolor då annan markanvändning anses mer lämplig där. Malmös beslut om att lokalisera högstadieskolor vid kollektivtrafikens stationer avviker från resultatet i övriga kommuner, och innebär att skolorna görs tillgängliga från ett större omland och för fler skolbarn. Uppsalas strategi, att anpassa lokaliseringen till föräldrarnas pendlingsvägar, är ett mer bilorienterat sätt att svara på hushållens behov av tillgänglighet till ett utbud av skolor. Utöver lokaliseringen av skolorna kan trafikmiljön och de kommunala reglerna för skolskjuts och terminkort i kollektivtrafiken spela olika roller för skolbarnens tillgång till såväl den närmaste skolan som till ett utbud av flera skolor.

Före skolvalsreformen var skolbarnens skolvägar förutsägbara för kommunala planerare. Tillämpningen av närhetsmodellen i fördelning av skolplatser, och grannskapsenheten i stadsbyggandet, gav förutsättningar

att koncentrera trafiksäkerhetsåtgärder till skolornas närmiljö. Resultatet tyder på att skolvalet bidrar till att det blir svårare att förutsäga vilka vägar skolbarnen kommer att använda. Det medför även en omställning för den fysiska planeringen och trafiksäkerhetsarbetet som kan behöva vidgas till trafiksystemet i sin helhet.

Det förekommer att lokaliseringsstrategier används med syftet att motverka social segregation i skolan. Exempel på detta är intentionen att placera högstadieskolor vid kollektivtrafikens stationer i centrala lägen (Malmö). Andra exempel är när skolan placeras mellan grannskap med olika social status, eller att undvika områden och grannskap som befaras väljas bort av många hushåll. De sociala strategierna sammanfaller med syftet att öka skolornas attraktivitet. Det stöds av svenska studier, som visar att skolans attraktivitet bestäms av skolans rykte och sociala sammansättning, snarare än av den pedagogiska verksamheten (Kallstenius 2010). En konsekvens av strategierna är att områden med lägre social status kan förlora ytterligare skolplatser och skolor.

Som vi sett ovan överensstämmer resultatet med flera förväntningar på kommunala skolhuvudaktörer som utsätts för konkurrens, med storskalighetsfördelar i skolverksamheten och lokaliseringsstrategier för högstadiet. Överensstämmelsen med förväntningarna i relation till stadsbyggnadsprinciperna varierar. Täthetsprincipen har fått genomslag i kommunerna. Men de förväntade effekterna på kortare avstånd till samhällsservice uppnås inte för grundskolan. Tvärt om kontrasterar närhetskriteriets tillbakagång mot stadsbyggnadsprinciperna. Även intentionerna för tillgång till kollektivtrafik vid skolan avviker från förväntningarna.

I fråga om blandstaden som princip för stadsbyggandet finns en samsyn med kommunernas planer på samlokalisering och samutnyttjande av lokaler och mark. Skolverksamhetens behov av avskildhet kan däremot inte självklart uppfyllas med blandstadens princip. Social mångfald är en annan komponent av det urbana stadsbyggnadsidealet. Resultatet visar att social mångfald eftersträvas i skolornas verksamhet. Samtidigt leder lokaliseringen av de kommunala skolorna till en geografisk omfördelning av skolplatser, som kan motverka mångfalden i en del områden, och som dessutom kan uppfattas som orättvis.

Kommunernas ansvar att tillgodose behovet av skolplatser ingav inledningsvis förväntningar kopplade till skollagen och PBL. Resultatet ger anledning att ställa frågan hur strategierna överensstämmer med skollagens krav på ”ändamålsenlighet från kommunikationssynpunkt”, respektive PBL:s krav på ”ändamålsenlig struktur...med hänsyn till alla samhällsgrupper”. Samtidigt kan frågan ställas om skollagen och PBL i sin

helhet är anpassade till skolreformerna från 1990-talet och de förväntningar som det ställer på kommunerna att konkurrera om elever och på hushållen att göra aktiva skolval.

Organisatoriska förändringar i kommunerna, bl.a. nya former för samverkan mellan förvaltningarna, syftar till bättre framförhållning i lokalförskörningen och effektivare lokalanvändning. Stadsbyggnadskontorens arbetssätt och engagemang i skolplaneringen varierar, såväl mellan som inom kommuner. Den fysiska planeringens mest framträdande roll i lokalplaneringen för skolor är dock i detaljplaneskedet och den detaljerade placeringen av skolan. Men resultatet visar även exempel på riktlinjer eller strategier för en mer enhetlig planering av skolor. Det förekommer även avsikter om att mer aktivt använda skolan i den strategiska fysiska planeringen. Hit hör en förekommande syn på skolan som en mötesplats för olika verksamheter och invånargrupper, eller intentionen att lokalisera högstadieskolor i en regional kollektivtrafikknutpunkt utanför centrala staden. Skolans positiva värden kan då även bli en tillgång i planeringsprocessen. Slutsatsen är att den kommunala fysiska planeringen har en strategisk roll att fylla i planeringen av skolor, och kan på ett tydligare sätt integreras med planeringen för skolornas organisation och lokaler.

9. Sammanfattande slutsatser

Studien bidrar med kunskap om hur kommuner med en stark befolkningstillväxt och ett stort behov av nya skollokaler anpassar planeringen av skolor till skolreformerna från 1990-talet, i kombination med stadsbyggnadsprinciperna om tät och blandad stad. Särskilt intresse har riktats mot kommunala grundskolors rumsliga betydelse för städerna, medelst skolors storlek, lokalisering och integrering med den byggda miljön i övrigt. Resultatet kan inte självklart generaliseras till alla kommuner med stark befolkningstillväxt. Behovet av skollokaler kan variera, t.ex. med hänsyn till elevpendlingen. Fler studier behövs för att kunna dra säkra slutsatser om hur de kommunala intentionerna och planerna realiseras. Framtida studier kan ytterligare belysa olika aspekter av interaktionen mellan skolmarknaden och städernas rumsliga utveckling.

Resultatet tyder på flera konsekvenser för städerna och skolbarnen. Närhetskriteriets tillbakagång i den kommunala planeringen av skolor tyder på att reslängderna kommer att öka och att fler skolbarn kommer att skjutas i bil. Högstadieskolornas förskjutning mot centrala stadsdelar kan förstärka städernas centrala delar som målpunkt och mötesplats och kan erbjuda fler skolplatser i skolor med social mångfald, i attraktiva lägen. Perifera stadsdelar och grannskap med låg social status kan få uppleva en ökande utpendling och ett minskande lokalt utbud av skolor. Detta utöver den geografiska omfördelning av skolresurser som skolvalet i sig medför. Det tyder även på att fler barn kan komma att behöva tillgång till kollektivtrafik eller skolskjuts. Då allmänna parker får större betydelse för skolornas lokalisering tyder det samlade resultatet på att skolbarn kommer att blir mer frekventa användare av parker och centrala delar av städerna.

Kommunerna möter en rad svårigheter i att förena de olika intressen som ligger i ansvaret att tillgodoses behovet av skolplatser, att samtidigt konkurrera med friskolorna och att implementera nya stadsbyggnadsprinciper. Den fysiska planeringen har en tydlig strategisk roll att spela för skolans lokalisering och integrering med städerna, och att samtidigt tillgodoses skolbarnens olika behov. Den övergripande slutsatsen för kommunerna är att organisationen av skolor och lokalplaneringen på ett tydligare sätt kan integreras med den strategiska fysiska planeringen.

10. Referenser

- Andersson, R., Olsson, A. (1990). *Skolor och samhällsekonomi*. Rapport T14:1990. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Angelov, N. and Edmark, K. (2016). *När skolan själv får välja: En ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Rapport 2016:3. Stockholm: Wolters Kluwers.
- BFS 2015:1. *Boverkets allmänna råd om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet*. Karlskrona: Boverket.
- Björklid, P. (2002). *Parental restrictions and children's independent mobility*. Paper presented at the IAPS Conference 17 in Coruña, 3–27 July.
- Boverket (2015). *Gör plats för barn och unga!: en vägledning för planering*. Karlskrona: Boverket.
- Bunar, N. (2001). *Skolan mitt i förorten: fyra studier om skola, segregation, integration och multikulturalism*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium AB.
- Bunar, N. (2010). The geographies of education and relationships in a multicultural city: enrolling in high-poverty, low-performing, urban schools and choosing to stay there. *Acta Sociologica*, 53(2), ss. 141–159. DOI: 10.1177/0001699310365732.
- Böhlmark, A., Holmlund, H., Lindahl, M. (2015). *Skolsegregation och skolval*. Rapport 2015:5. Stockholm: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Dunkars M. (2008). *Strategisk lokalresursplanering. praktiska verktyg för balanserat utbud av lokaler*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Ewing, R., Schroeder, W. and Greene W. (2007). School location and student travel analysis of factors affecting mode choice. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, Volume 1895/2004, ss. 55–63.

Fyhri, A, Hjorthol, R., Mackett R. L., Nordgaard Fotel, T., Kyttä, M. (2011). Children's active travel and independent mobility in four countries: Development, social contributing trends and measures. *Transport Policy* 18, ss. 703–710.

Gulisono, C. och Lubienski, C. (2011). School's strategic responses to competition in segregated urban areas: Patterns in school location in metropolitan Detroit. *Education Policy Analysis Archives*, 19(13). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/829>. [2016–12–15]

Göteborgs stad och White Arkitekter AB (2015). *Förskolor, skolor och idrott i den täta staden: kvaliteter och principlösningar vid planeringen av den täta staden med barnets behov i fokus: ett projekt inom Älvstaden*. [Rapport] Göteborg.

Hellström, A. (2014). *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Holmlund, H., Häggblom, J. Lindahl, E. Martinson, S., Sjögren A. och Öckert, B. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25. Stockholm: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Johansson, M. (2004). *Travel mode choice for children's trips within urban areas as a consequence of parents' environmental trust: a comparison between the UK and Sweden*. Slutrapport, Vinnovaprojekt 2001-03912. Lund: Lunds universitet, Lunds tekniska högskola, avdelningen för miljöpsykologi.

Kallstenius, J. (2010). *De mångkulturella innerstadsskolorna: om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.

Kommittén för barns utemiljö (1970). *Barns utemiljö* (SOU:1 1970). Stockholm: Civildepartementet.

Kyttä, M. (2003). *Children in outdoor contexts: affordances and independent mobility in the assessment of environmental child friendliness*. Diss. Centrum för urbana och regionala studier. Helsingfors: Helsingfors tekniska högskola.

Larsen, K. Gilliland, J., Hess, P., Tucker, P., Irwin, J., He, M. (2009). The influence of the physical environment and sociodemographic characteristics on children's mode of travel to and from school. *Am J Public Health*, 99(3), ss. 520–526. DOI:10.2105/AJPH.2008.135319.

Linköpings kommun (2015). *Vägledning för förskolor och grundskolor i samhällsplaneringen*. Linköping: Linköpings kommun.

<http://www.linkoping.se>. [2015-11-17]

Malmberg, B., Andersson, E. K. och Bergsten, Z. (2014). Composite geographical context and school choice: attitudes in Sweden: a study based on individually defined, scalable neighborhoods. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(4), ss. 869–888.

Malmö stad (2016). *Plan för samhällsservicens markbehov i Malmö*.

<http://malmo.se>. [2017-05-20]

McDonald N. C. (2008). Children's mode choice for the school trip: the role of distance and school location in walking to school. *Transportation* (35), ss. 23–35. DOI 10.1007/s11116-007-9135-7.

McDonald N. C. (2010). School siting. *Journal of the American Planning Association* (76:2), ss. 184–198.

NCES (2017). *National center for Education Statistics*.

<http://nces.ed.gov/fastfacts>. [2017-04-11]

Perry, C., A. (1939). *Housing for the machine age*. Russel Sage Foundation. New York.

SCB (2016).

<http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299>. [2017-06-09]

SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SKOLFVS 2010:37. *Läroplan för grundskolan, förskoleklass och fritidshemmet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Skolverket (2011). *Skolmarknadens geografi: om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2017). <http://www.skolverket.se/regelverk/mer-om-skolans-ansvar/val-av-grundskola>. [2017-06-07]

Skolöverstyrelsen (1979). *Skolans utemiljö: utdrag ur Skolhus-handboken*, ss. 73–83. Stockholm: Skolöverstyrelsen.

Talen, E. (2016). Ny-urbanism: traditioner för framtiden. I Olsson K., Nilsson, D. och Haas, T. (red.) *Urbanismer: dagens stadsbyggande i retorik och praktik*, ss. 20–32. Lund: Nordic Academic Press.

Vincent, J. M. (2006). State schools as public infrastructure: roles for planning research. *Journal of Planning Education and Research*, (25), ss. 433–437.

Yarlagadda, K. A., and Srinivasan, S. (2008). Modeling children's school travel mode and parental escort decisions. *Transportation* (35), ss. 201–218.

Bilaga 1.

Informanter

Mia Edström, Projektledare, Planavdelningen, Stadsbyggnadskontoret, Göteborg.

Peter Sätterberg, Lokalsekretariatet, Stadsledningskontoret, Göteborg.

Helena Renström, Planeringsledare, Lokalsekretariatet, Stadsledningskontoret, Göteborg.

Madeleine Bergström, Lokalstrateg, Stadsledningskontoret, Linköping.

Christer Gunnarsson, Sakkunnig, Utbildningsförvaltningen, Linköping.

Fanny Wahlqvist, Chef, Översiktsplaneavdelningen, Linköping.

Lotta Ahlfors, Chef, Lokalförsörjning, Malmö.

Drilon Iberdemaj, Handläggare, Grundskoleförvaltningen, Lokalplaneringsenheten, Malmö.

Bo Ingvarsson, Enhetschef, Arbetsmarknad-, Gymnasie- och Vuxenutbildningsförvaltningen, Malmö.

Kristoffer Widestam (fd Arvidsson), Avdelningscontroller, Stadsbyggnadskontoret, Malmö.

Thomas Eriksson, Bitr. enhetschef, Utbildningsförvaltningen/lokalförörjning, Stockholm.

Eveliina Hafvenstein Säteri, Områdesstrateg, Stadsbyggnadskontoret, Stockholm.

Berit Göransson, Utredare, Strategi och Utveckling, Stadsbyggnadskontoret, Stockholm.

Katarina Johansson, Projektledare, Exploateringskontoret, Avdelningen för projektutveckling, Stockholm.

Stefan Kristensson, Lokalstrateg, Stadsledningskontoret, Stockholm

Jens Skoglund, Chef, Lokalförsörjning, Stadsbyggnadskontoret, Uppsala. Justeringar är gjorda av Astrid Nyström.

Stefan Bergström, Chef, Skollokaler, Utbildningsförvaltningen, Uppsala.

Mats Eriksson, Enhetschef, Strategisk planering, Stadsbyggnadskontoret,
Uppsala.

Bilaga 2.

Intervjufrågor

Det här är stommen till intervjuerna. Följdfrågor ställdes och frågorna anpassades till den förvaltning som informanten representerade.

Vill du beskriva hur planeringen av skolor går till?

Vilka andra förvaltningar och nämnder medverkar?

Efter vilka principer fördelas skolplatser och vilken betydelse har inpendling/utpendling av elever i kommunen?

Hur ser kommunen eller förvaltningen på skolors storlek?

Har kommunen eller förvaltningen en policy för lokalisering av skollokaler?

Hur påverkas lokalplaneringen av kommunens stadsbyggnadsprinciper?

Hur påverkas stadsbyggandet av utbildningsförvaltningens respektive lokalförsörjningens kriterier eller principer?

Vilka faktorer skulle du säga ges störst vikt i beslut om skollokaler och deras placering?

Hur ser kommunen eller förvaltningen på följande frågor:

- avstånd mellan bostad och skola?
- samlokalisering av skola, förskola och fritidsverksamhet?
- social segregation/integration i beslut om skollokaler?
- närhet till naturen och skolornas utemiljö?
- tillgång till kollektivtrafik vid skolan?

Vilka bestämmelser har kommunen för att erbjuda skolskjuts/terminskort och hur påverkas lokalplaneringen av detta?

Vilken betydelse tror du att friskolereformen och det fria skolvalet har fått för kommunens planering av skollokaler?

Tack!



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se