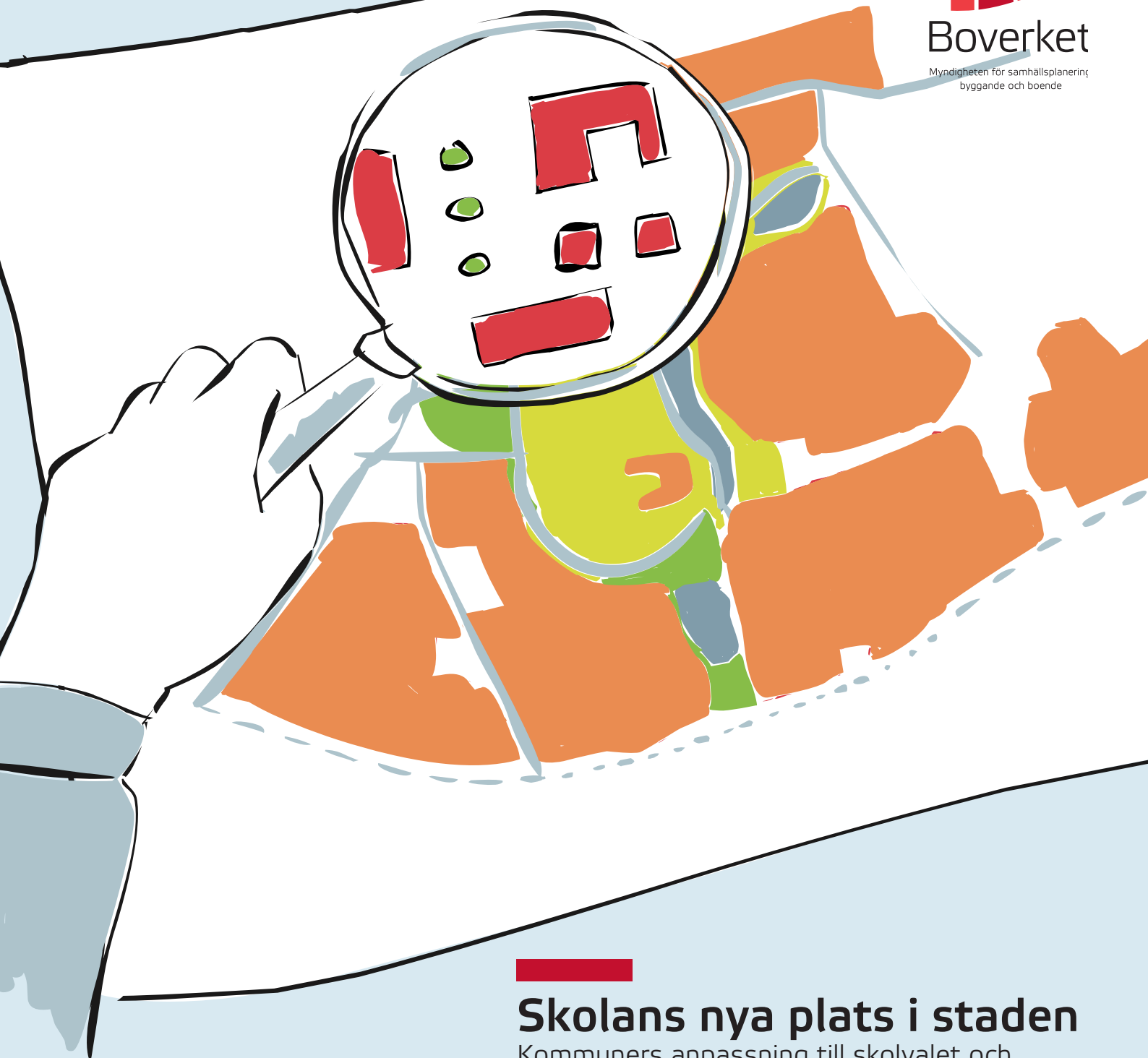




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering  
byggande och boende



## **Skolans nya plats i staden**

Kommuners anpassning till skolverket och  
urbana stadsbyggnadsprinciper (2017:16)

– En introduktion.



# **Skolans nya plats i staden**

Kommuners anpassning till skolvalet och  
urbana stadsbyggnadsprinciper (2017:16)  
– En introduktion.



## Inledning

Den här skriften är en introduktion till en studie av hur fem kommuner med stark befolkningstillväxt planerar för nya grundskolor, mot bakgrund av skolvalet och en kompakt stadsutveckling.

I studien undersöks särskilt strategier och kriterier med betydelse för skolornas storlek, lokalisering och integrering med andra stadsfunktioner. I studien beskrivs även hur kommunerna organiserar planeringen av skolor. Introduktionen vänder sig till dig som arbetar med lokalförsörjning för grundskolor eller strategisk fysisk planering. Det kan vara i någon av de kommunala förvaltningarna, i kommunledningen, i kommunala fastighetsbolag eller i den politiska organisationen.

Författare till rapporten och till denna introduktionsskrift är Pia Westford. Malin Westlund är medförfattare till rapporten.



Bild: Scandinav/Jenny Drakenlind

## Metod

Studien genomfördes under åren 2016/2017 med hjälp av intervjuer, studier av lokalförsörjningsprogram och policydokument samt en litteraturöversikt. Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Linköping ingick i studien.





## Nya villkor för planering av skolor

Behovet av nya lokaler för den kommunala skolan är stort, framför allt i storstadsområdena. Samtidigt är de äldre planeringsmetoderna inaktuella och kommunerna tvingas till nya sätt att arbeta.

Traditionellt är skolbarn anvisade en skolplats i kommunen enligt en närhetsprincip. En vanlig modell för att planlägga svenska städer under 1960- och 70-talen var att dimensionera bostadsgrannskapen efter hur många barn som behövdes för att driva en låg- och mellanstadieskola. Skolan placerades i grannskapet och trafikmiljön utformades så att barnen skulle få en trygg skolväg.

### Friskolereformer och skolval

År 1992 infördes ökade möjligheter att etablera friskolor. Samtidigt fick hushållen större möjligheter att välja skola. Från hushållens perspektiv erbjuder skolvalet tillträde till de populära skolorna utan att bo i närheten. Att ha nära till skolan upplevs dock fortfarande som viktigt för de flesta hushållen. Särskilt viktigt är det för hushåll som inte har tillgång till bil eller av andra skäl saknar möjligheter att skjutsa.

Även om hushåll i större städer ofta har tillgång till ett nära utbud av flera skolor finns det ingen garanti för detta då utbudet påverkas av hushållens val av skolor. Det betyder att den tidigare starka geografiska bindningen mellan bostad och skola har upplösts.

### Täta och funktionsblandade städer

Vid sidan av utvecklingen på skolans område har många kommuner antagit principer om en kompakt, tät och funktionsblandad stadsutveckling. De nya principerna för stadsbyggandet syftar till att utnyttja marken och infrastrukturen effektivt, till att minska avstånden och att skapa livfulla stadsdelar där människor promenerar, cyklar och reser kollektivt. De nya principerna erbjuder däremot ingen tydlig vägledning för skolans plats i staden.

Skolvalet och stadsbyggnadsprinciperna väcker nya frågor om hur skolans verksamhet ska organiseras och hur skolorna ska lokaliseras och integreras med bostäder och verksamheter, med transportsystemet och naturmiljön.

### Kommunens olika roller

Kommunerna har flera roller att spela i planeringen av skolornas lokaler. De ska tillgodoses behovet av skolplatser i kommunen, de förväntas konkurrera

med friskolorna och de bär ansvaret för avvägningar mellan olika intressen i den fysiska planeringen av markanvändningen.

Hur hanterar kommunerna sina olika roller och intressen och vilka strategier och kriterier styr utvecklingen? Vi ska titta närmare på det.

När offentliga organisationer utsätts för konkurrens brukar man förvänta att de utvecklar strategier som liknar marknadsaktörers beteende. För kommunerna som skolhuvudmän medför konkurrensen svårigheter att förutsäga behovet av skolplatser, vilket försvårar planeringen av skolor. De kommunala skolorna kan konkurrera med verksamhetens effektivitet och kvalitet och med profilering av verksamheten. Skolor kan även konkurrera genom att de lokaliseras i attraktiva lägen, i relation till vissa grupper av elever eller i lägen där skolan blir åtkomlig för många elever.

Lägen med väl utvecklad kollektivtrafik är gynnsamma för att utvidga skolornas upptagningsområde och för att göra skolorna åtkomliga för barn från olika stadsdelar och sociala grupper. En positiv följd av detta är att skolorna kan få en större social blandning av elever. Dessa lägen kan dessutom öka möjligheten att rekrytera personal. Vi undersöker därför förvaltningarnas kriterier för lokalisering av skolorna, hur skolor planeras i relation till bostäderna, kollektivtrafiken och naturmiljön, och med hänsyn till social integration. Principerna om tät och funktionsblandad stadsutveckling kan innebära både möjligheter och begränsningar för planeringen av skolor. Vi undersöker konsekvenser av principerna för skolplaneringen. I nästa avsnitt ska vi titta närmare på resultatet från studien.

Andelen elever som är inskrivna i en friskola är i genomsnitt 15%, men den geografiska variationen är stor.





Bild: Candnav/Leif Johansson





## Kommunala strategier för lokalförsörjning

Resultatet visar att kommunerna anpassar skolans organisation och lokalförsörjningen till skolvalet och täthetsprinciperna, och att detta får betydelse för skolans plats i staden.

En kommunal huvudstrategi är att organisera skolan i betydligt större enheter än tidigare. Detta för att effektivisera och minska sårbarheten i verksamheten. Det sker genom skolsammanslagningar och stora volymer i nya skolor.

En vanlig intention är att samutnyttja lokaler och mark. Skolor och idrotts-hallar lokaliseras nära varandra. Vissa kommuner planerar för att skolan ska vara en mötesplats för olika verksamheter och grupper i samhället.

Skolor med förskoleklass till årskurs 6 lokaliseras officiellt nära de bostäder där det finns ett behov av skolplatser. Men krav på effektivitet i verksamheten, små markresurser och avsaknad av policys med tydliga planeringskriterier bidrar till större avstånd mellan bostäderna och skolorna. I de fall det finns ett tydligt kriterium för avstånd till skolan är detta detsamma som minsta avstånd för att erbjuda skolskjuts; för lågstadiebarn är det två kilometer.

Högstadieskolor lokaliseras oftare i centrala stadsdelar för att tillgodose den höga efterfrågan på skolplatser i dessa lägen. Perifera stadsdelar undviks.

Lägen nära kollektivtrafikens stationer reserveras normalt för annan verksamhet än skolor. De anses inte heller uppfylla de miljö- och hälsokrav som ställs i samband med skollokaler.

Den begränsade tillgången till mark i täta stadsstrukturer bidrar till att skolgårdarna blir små och att skolor byggs i flera våningar. En ambition är att lokalisera skolorna nära allmänna parker för att kompensera för de små skolgårdarna.



## Konsekvenser

De kommunala strategierna förväntas leda till följande konsekvenser för städernas utveckling:

- När utbudet av högstadieskolor centraliseras förskjuts resurser och attraktivitet från ytterområdena till centrala stadsdelar.
- Skolresorna blir generellt längre och möjligheten att gå och cykla till skolan minskar för samtliga skolstadier. Det tyder även på att fler barn kommer att skjutas i bil.
- Efterfrågan på kollektivtrafik och skolskjuts kan öka.
- Barnens tillgång till utomhusytor i direkt anslutning till skolan minskar.
- Skolbarn blir mer frekventa användare av allmänna parker och centrala stadsdelar.
- Stora skolbyggnader kan bli fysiska barriärer för personer som går och cyklar.

De lagar som främst styr skolans plats i staden är plan- och bygglagen (2010:900) och skollagen (2010:800). I juni 2018 beslutade riksdagen att göra FN:s konvention om barns rättigheter till svensk lag. Lagen föreslås träda i kraft 1 januari 2020.

Transportpolitiska mål säger att barn i större utsträckning ska kunna förflytta sig på egen hand, utan att vara beroende av att vuxna följer eller skjutsar dem (prop. 2008/09:93).

Nationella mål för miljö, hälsa och säkerhet berörs på olika sätt.

Avgiftsfritt periodkort i kollektivtrafiken är i vissa kommuner villkorat med ett minsta avstånd till skolan. Det ger hushållen incitament att välja skolor som ligger bortom detta avstånd.

Forskningen visar att kortare avstånd till skolan hänger samman med en högre andel barn som promenerar eller cyklar till skolan. Bilskjuts bidrar negativt till trafikmiljön vid skolan och till hushållens bilberoende. Stora avstånd innebär även en tidskostnad för skolbarn och deras ledsagare.



På 1970-talet bedömde den statliga planmyndigheten att 500 meter var ett acceptabelt avstånd till skolan för lågstadieskolor. Idag saknas statliga riktlinjer för avstånd till skolan.





## Att planera för tillgänglighet till skolorna

Tillgängligheten eller nåbarheten till skolorna påverkas av flera faktorer som kan styras med kommunal planering: Invånartätheten och andelen skolbarn, skolornas volymer, lokaliseringen, tillgången till kollektivtrafik eller skolskjuts och utformningen av trafikmiljön.

### Invånartäthet

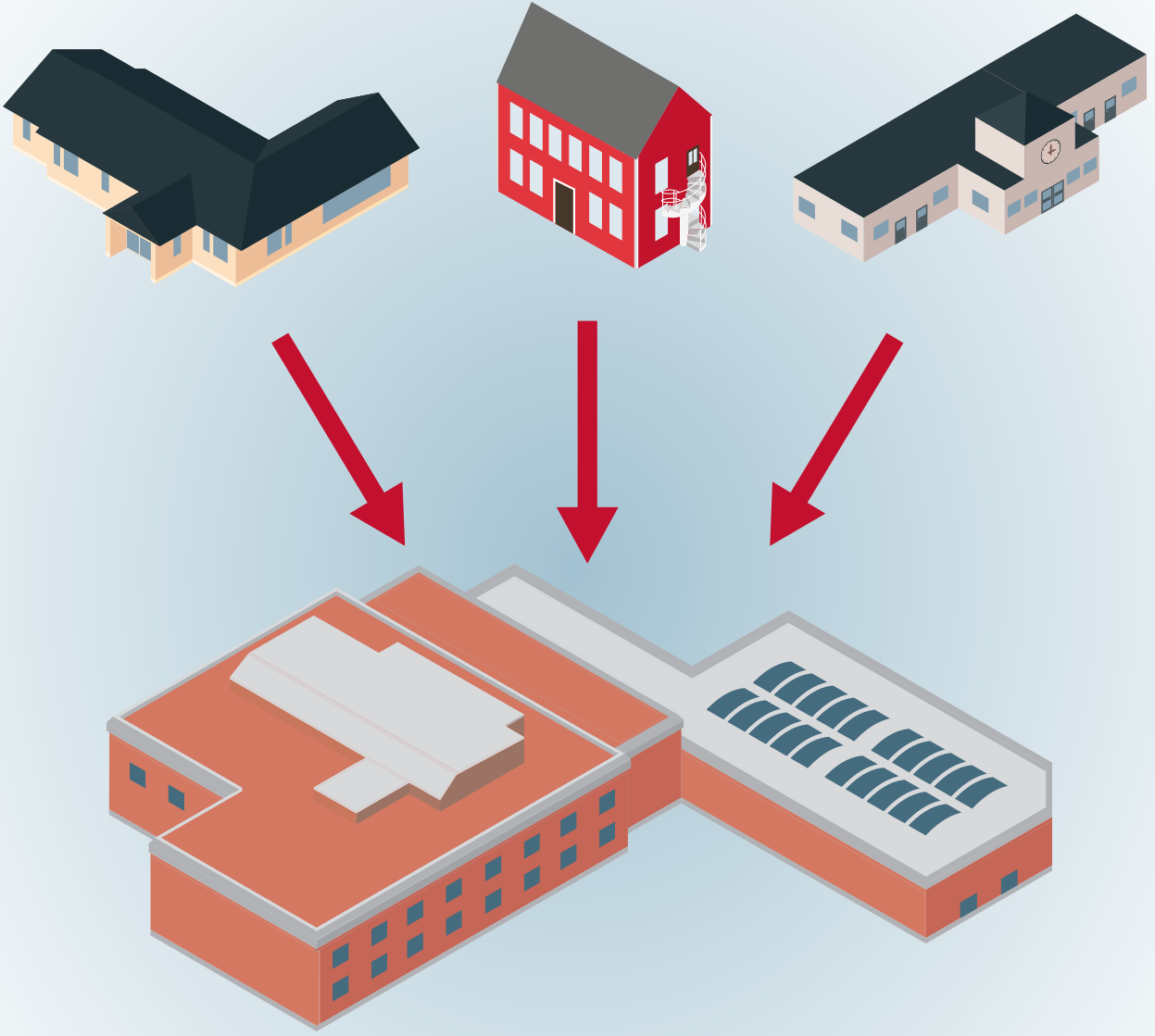
---

Hög invånartäthet av barn innebär i teorin att avståndet mellan bostäder och utbudet av skolor är litet. En hög invånartäthet ger även förutsättningar för kollektivtrafik. Men i praktiken är det flera andra faktorer som blir avgörande för tillgängligheten, till exempel skolornas volym, lokaliseringen och trafikmiljön.

Förtätning av existerande bebyggelse riskerar dessutom att försvåra placeringen av skolor i lägen där de bäst behövs.









## Skolans volym

---

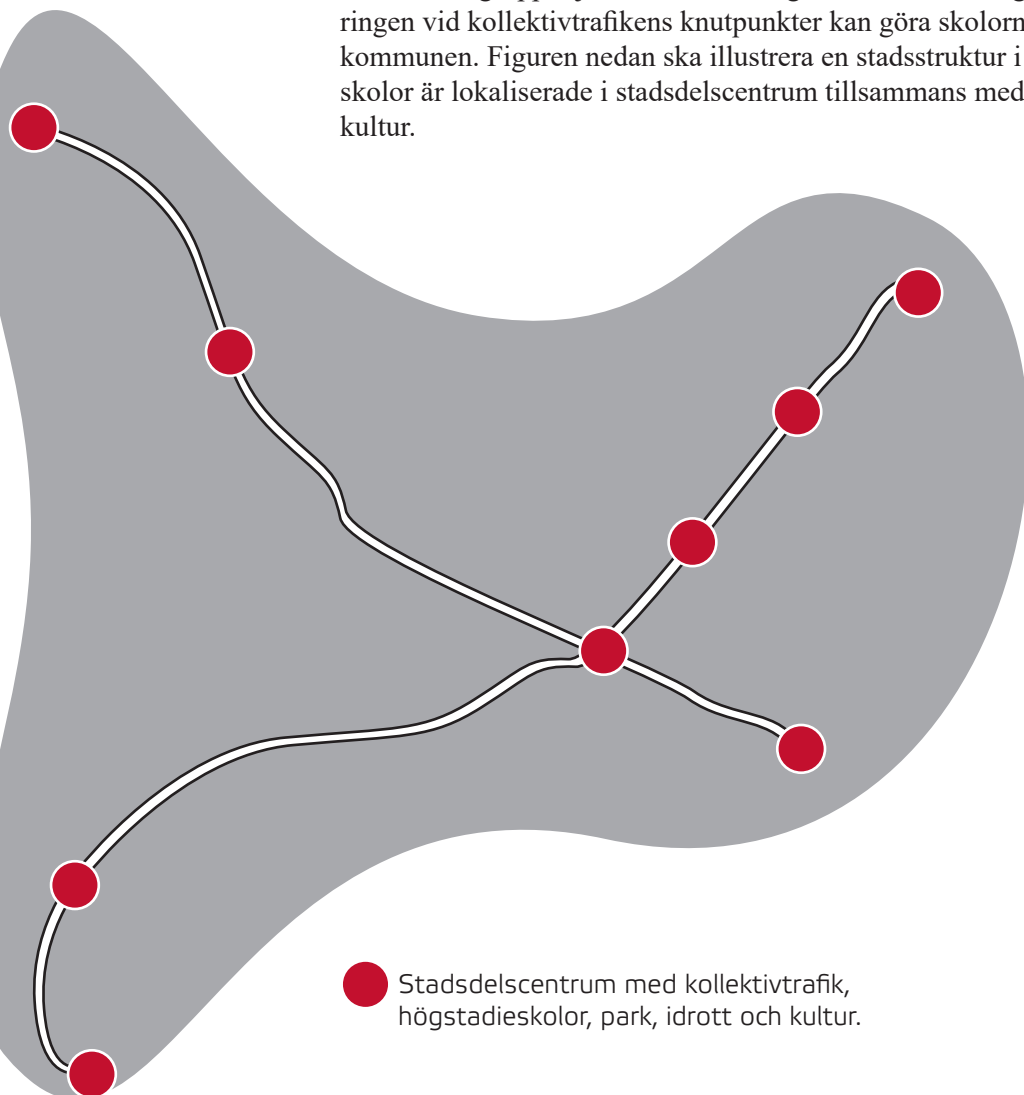
Stora skolenheter innebär ett större avstånd mellan bostäder och skola. När skolan organiseras i större enheter kan den positiva effekten av täthet därför utebli. Större enheter är dessutom svårare att placera in i bebyggelsen. Stora skolbyggnader kan även utgöra fysiska barriärer för dem som promenerar och cyklar.

## Lokalisering av skolan

---

Skolvalet och synen på skolan som en mötesplats för olika aktiviteter och grupper ger skäl att samordna planeringen av skolorna med kollektivtrafiken. För barn i låg- och mellanstadiet, som har en begränsad rörlighet, är det fortfarande viktigt att ha nära till skolan och en möjlighet att promenera själva. Samtidigt kan närheten med kollektivtrafik från andra stadsdelar behöva beaktas på ett tydligare sätt än tidigare.

I synnerhet högstadieskolor, som har större upptagningsområden och i högre grad utsätts för konkurrens, kan lokaliseras vid kollektivtrafikens knutpunkter i stadsdelscentrum i hela stadsregionen. Lokalisering i ytterområdenas stadsdelscentrum främjar en mer jämlik tillgänglighet för olika stadsdelar och sociala grupper jämfört med en regional centralisering av skolor. Placeringen vid kollektivtrafikens knutpunkter kan göra skolorna nåbara från hela kommunen. Figuren nedan ska illustrera en stadsstruktur i vilken högstadieskolor är lokaliserade i stadsdelscentrum tillsammans med park, idrott och kultur.









## Skolvägarna

---

I den tidigare modellen för fördelning av skolplatser var det enkelt att peka ut barnens vägar till skolan. Arbetet med trafikmiljön kunde då koncentreras till de förutbestämda skolvägarna. I dag är varken skolvalet eller skolvägarna enkla att förutsäga. Samtidigt riskerar trafikmiljön att bli ett hinder för barnen att välja mellan olika skolor. Det finns alltså skäl att bevaka barnens framkomlighet och trygghet i hela trafiksystemet, inte bara inom det ursprungliga upptagningsområdet för respektive skola.

## Kommunal organisation och samverkan

Beslut om skolans organisation och lokaler får betydelse även utanför skolsektorn. De berör mål för tillgängligheten, folkhälsan, klimatet och städernas livsmiljö.

Den kommunala organisationen och formerna för samverkan mellan förvaltningar spelar en roll för att väl avvägda beslut ska fattas. En övergripande slutsats är att planeringen av kommunala skolor kan bli bättre integrerad med den strategiska planeringen av städernas utveckling.

Ett framgångsrikt sätt att samverka kan vara att ta fram en förvaltningsövergripande plan för skollokalerna.

PLAN FÖR SAMHÄLLSSERVICENS MARKBEHOV I MALMÖ  
Antagen av kommunstyrelsen 2 november 2016









## Sammanfattande slutsatser

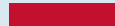
Studien leder fram till bland andra följande slutsatser för det kommunala arbetet med skollokaler.

- Förstärk den förvaltningsövergripande strategiska planeringen av skolor och stadsutveckling.
- Utred konsekvenserna av skolans volymer för barnens möjlighet att promenera själva till skolan.
- Utred stora skolbyggnaders barriäreffekter på framkomligheten för gående och cyklister.
- Lokalisera låg- och mellanstadieskolor nära bostäderna där behovet finns.
- Samordna planeringen av skolor med kollektivtrafikplaneringen så att skolorna kan nås från hela kommunen.
- Överväg att lokalisera högstadieskolor vid kollektivtrafikens knutpunkter i stadsdelscentrum i städernas ytterområden.
- I de fall skolor lokaliseras i centrala lägen, vid stationer eller allmänna parker ökar behovet av att anpassa dessa miljöer till skolbarnen.
- Utveckla trafikmiljön för skolbarn i hela trafiksystemet, inte bara i det ursprungliga upptagningsområdet för respektive skola.
- Överväg att ta bort avståndskrav för att erbjuda kollektivtrafikkort då det riskerar att leda till att fler väljer skolor som ligger längre bort.

I rapporten kan du läsa mer om utgångspunkterna för studien och hur respektive kommun arbetar. Där hittar du också referenser till litteraturen.







Den här skriften är en introduktion till rapporten Skolans nya plats i staden: Kommuners anpassning till skolvelet och urbana stadsbyggnadsprinciper, Rapport 2017:16. Rapporten kan beställas och laddas ned från Boverkets webbplats.

Skriften vänder sig till dig som arbetar med eller beslutar om lokal-försörjning för grundskolor eller strategisk fysisk planering.

Denna skrift finns som pdf på Boverkets webbplats. Du kan även beställa tryckta exemplar. På begäran kan skriften tas fram i alternativa format.