

**PM Rotel II + IV (Dnr KS 2019/541)**

## **Samordnad grundskoleplanering i Stockholm, SAMS – planeringsinriktning 2019**

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Planeringsinriktning för utbyggnad av grundskolor, i enlighet med bilaga till  
promemorian - rapport Samordnad grundskoleplanering i Stockholm,  
godkänns.

**Föredragande borgarråden Joakim Larsson och Lotta Edholm** anför  
följande.

### Ärendet

Kommunstyrelsen leder på kommunfullmäktiges uppdrag en stadsövergripande styrgrupp med syfte att säkerställa samordning och styrning för skolbehoven i staden, Samordnad grundskoleplanering i Stockholm (SAMS). Planeringsinriktning för år 2019 är den fjärde rapporten som arbetats fram inom SAMS.

I kommunfullmäktiges budget för år 2019 anges att arbetet i ökad omfattning ska se över ny kapacitet vid befintliga skolor i syfte att bättre säkerställa genomförbarheten. Samplanering ska också ske med idrotts- och förskolelokaler och nybyggnationsprojekt bör, om förskola och grundskola samlokaliseras (samma tomt), ske genom att förskolan helt integreras i skolbyggnaden.

Planeringen visar i dagsläget på ett totalt behov för staden till år 2040 på cirka 23 800 nya grundskoleplatser. Behovet har sjunkit med 10 200 platser sedan år 2018. Minskningen föranleder ingen justering i planeringsförutsättningarna i år men kommer att utvärderas igen i samband med nästa års SAMS-rapport.

### Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

### Våra synpunkter

Stockholms långsiktiga utmaningar inom skollokalsområdet innebär såväl organisatoriska som finansiella utmaningar, liksom att tillgång till mark i den växande staden är en allt mer begränsad resurs. Skolplaneringen utgör i dag en central fråga i stadsutvecklingen och stadens förvaltningar och bolag arbetar tillsammans för att säkerställa att skolbehovet beaktas tidigt i dessa processer.

Det är viktigt att SAMS-arbetet uppnår sitt syfte att tydliggöra stadens behov av nya grundskoleplatser samt att samla de nämnder och bolag som är relevanta för

utbyggnaden av skollokaler i Stockholm. Samplanering ska också ske med idrotts- och förskolelokaler där det finns vinster i ekonomi, resursutnyttjande och genomförandetid.

Staden kommer, utöver egna investeringar i nya skollokaler, att behöva lösa lokalbehovet genom ett ökat antal inhyrningar. Det är också angeläget att även fortsättningsvis underlätta för externa aktörer som vill vara med och bidra till stadens skolutveckling.

För att klara av att på ett ansvarsfullt sätt möta stadens behov, genom att bygga nya skolor och förvalta samt renovera befintliga lokaler, behövs också ett större fokus på kostnadseffektiviteten i projekten. Denna kostnadseffektivitet behöver samtliga berörda nämnder och bolag ta hänsyn till, tidigt i processen.

Enligt rapporten har den senaste prognosen för behovet av grundskoleplatser sjunkit med 10 200 platser sedan 2018, baserat på en minskning i barnafödande. Minskningen föranleder ingen justering i planeringsförutsättningarna i år men kommer att utvärderas igen i samband med nästa års rapport.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Planeringsinriktning för utbyggnad av grundskolor, i enlighet med bilaga till promemorian - rapport Samordnad grundskoleplanering i Stockholm, godkänns.

Stockholm den 5 juni 2019

JOAKIM LARSSON OCH LOTTA EDHOLM

## Bilaga

Rapport Samordnad grundskoleplanering i Stockholm 2019 – april 2019

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att bifalla PM: Samordnad grundskoleplanering i Stockholm, SAMS – planeringsinriktning 2019 i huvudsak
2. Att stryka uppdraget att samplanering ska ske i idrotts och förskolelokaler där det finns vinster i ekonomi, resursutnyttjande och genomförandetid
3. Att därutöver anföra

SAMS främst syfte är att samordna planeringen för skollokaler genom samplanering med berörda bolag och nämnder. Planeringen för grundskolan är en av stadens stora utmaningar och det är bra att staden tidigt lägger grunden för att processen ska fungera så optimalt som möjligt. Samplaneringen har stora fördelar speciellt när de gäller idrottsyta och det kan också vara en fördelaktigt när staden måste planera in en verksamhet som annars skulle fattas området. Vi anser dock att planeringen måste ha som fokus att planera för verksamheternas behov och inte enbart de ekonomiska och resursmässiga fördelarna. I PM:et ligger uppdraget

att samplanering premieras baserat på resursutnyttjande och ekonomi, och inte i förhållande till vad som är bäst för verksamheten.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarråden Emilia Bjuggren och Jan Valeskog (båda S) enligt följande.

Alla stockholmare ska kunna lita på att det finns en bra grundskola nära hemmet. Till år 2040 behöver staden cirka 23 800 nya grundskoleplatser. För att lyckas med det behöver hela staden samarbeta.

Det är välkommet att arbetet med en samordnad skolplanering i Stockholm, SAMS, fortsätter. Det är helt nödvändigt för att säkerhetsställa god samhällsplanering i allmänhet och hållbar skolplanering i synnerhet. Att samplanera skolutbyggnaden med idrotts- och förskolelokaler är en viktig del av arbetet inom SAMS och vi delar synen på att förskolan kan vara en integrerad del av skolbyggnaden där det är lämpligt. Enligt uppdrag i utbildningsnämndens verksamhetsplan ska SAMS-arbetet också kunna bistå stadsdelsnämnderna i deras långsiktiga planering av förskolelokaler, med fokus på områden med särskilda utmaningar. Vi vill framhålla behovet av att detta uppdrag följs upp i kommande rapportering.

I föreliggande rapport framgår att behovet av nya grundskoleplatser fram till år 2040 har sjunkit med drygt 10 000 platser sedan 2018. Det är av största vikt att denna utveckling följs upp i kommande rapporter. Vi vill samtidigt höja ett varningens finger för att skriva ner behovsprognoserna för mycket. Även om bostadsbyggandet bromsas i närtid av den borgerliga majoriteten, visar de långsiktiga prognoserna att Stockholms befolkning kommer att fortsätta öka under överskådlig framtid.

Vi vill understryka behovet av att göra en analys av friskolornas långsiktiga lokalförsörjning. Det finns flertalet huvudmän som bedriver verksamhet i lokaler med endast tillfälligt bygglov som riskerar leda till ett stort mörkertal gällande behovet. Den risken föreligger inte bara för grundskolor utan även för gymnasieskolor och förskolor. Många grundskolor i gamla kontors- eller industrilokaler har inte heller tillgång till de utemiljöer som Stockholm stad anser vara en god standard och är därmed inte långsiktigt hållbara. Denna aspekt spelar även roll för den del av rapporten som handlar om att staden i ökad utsträckning ska förlita sig på privata aktörer för att lösa framtidens skolbehov. I praktiken är det bara staden själv som genom modig och framsynt stadsplanering kan säkerställa tillgången till skolorbyggnader och skolgårdar som är tillräckligt stora för att alla barn ska kunna garanteras pedagogiska utomhusmiljöer av hög kvalitet i ett alltmer tätbebyggt Stockholm.

Fristående alternativ är och kommer att förbli viktiga i Stockholm. I detta sammanhang är det dock viktigt för staden att påminna sig om skillnaden i effekt mellan friskolor som tillämpar kö respektive friskolor som tillämpar närhetsprincip. Friskolor med kö har ofta elever som pendlar in från kranskommunerna vilket gör att effekten på dessa skolor, sett strikt i förhållande till de prognoser som Stockholms stad gör för sin egen befolkning i skolåldern, rymmer stor osäkerhet. Endast om en friskola tillämpar närhetsprincip kan Stockholms stad vara säker på att de allra flesta platserna kommer att finnas till för de barn som bor inom vår kommuns gränser. Vårt påpekande är inte ett ifrågasättande av rätten för grundskoleelever att pendla över kommungränsen, men det spelar roll för numerären i de behovsprognoser som SAMS-ärendet bygger på i år och kommande år. Det behöver tas i beaktande.

Slutligen anser vi att arbetet med SAMS behöver stärkas ytterligare för att säkerhetsställa att berörda aktörer i staden har en gemensam bild av hur skolförsörjningen ska säkras. Stockholms stad ska i alla 14 stadsdelsområden erbjuda ett attraktivt grundskoleutbud för att alla elever ska kunna välja en skola nära hemmet. För att möta detta behöver behovsanalyserna utvecklas. I planeringen av skolutbyggnad och placering ska analyser göras så att lokalisering och utformning bidrar till att motverka skolsegregation.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Emilia Bjuggren (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

## Remissammanställning

### Ärendet

Kommunstyrelsen leder på kommunfullmäktiges uppdrag en stadsövergripande styrgrupp med syfte att säkerställa samordning och styrning för skolbehoven i staden, Samordnad grundskoleplanering i Stockholm (SAMS). Planeringsinriktning för år 2019 är den fjärde rapporten som arbetats fram inom SAMS.

I kommunfullmäktiges budget för år 2019 anges att arbetet i ökad omfattning ska se över ny kapacitet vid befintliga skolor i syfte att bättre säkerställa genomförbarheten. Samplanering ska också ske med idrotts- och förskolelokaler och nybyggnadsprojekt bör, om förskola och grundskola samlokaliseras (samma tomt), ske genom att förskolan helt integreras i skolbyggnaden.

Planeringen visar i dagsläget på ett totalt behov för staden till år 2040 på cirka 23 800 nya grundskoleplatser. Behovet har sjunkit med 10 200 platser sedan år 2018. Minskningen föranleder ingen justering i planeringsförutsättningarna i år men kommer att utvärderas igen i samband med nästa års SAMS-rapport.

### Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 16 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget framgår sedan ett antal år att SAMS ska säkerställa en framsynt och ekonomiskt hållbar utbyggnad av skollokaler. I kommunfullmäktiges budget 2019 framgår att detta, förutom grundskolelokaler, även omfattar gymnasieskolans lokaler. Särskilt stycke om gymnasieskolan återfinns nedan.

Planering av skolkapacitet och övrig samhällsservice ska ha en central placering i stadens stadsutvecklingsprocesser. Berörda nämnder och bolagsstyrelser ska därför säkerställa samhällsservice och integrera behovet av förskolor, skolor och idrottsplatser med mera i ett tidigt skede i planeringen. Ändamålsenliga lokaliseringar ska erhållas till rimliga kostnader.

Samordning och styrning för skolbehoven säkerställs genom en stadsövergripande styrgrupp under ledning av kommunstyrelsen. Inom ramen för styrgruppens ansvar arbetas en årlig planeringsinriktning fram, ”Samordnad grundskoleplanering i Stockholm”, som innehåller en tydlig behovsbeskrivning per stadsdelsnämndsområde för grundskolans behov. Genom att ta fram platser för nya skolor säkerställer SAMS en framsynt och ekonomiskt hållbar utbyggnad av skollokaler.

Stockholms långsiktiga utmaningar inom skollokalsområdet innebär såväl organisatoriska som finansiella utmaningar, liksom att tillgång till mark i den växande staden är en allt mer begränsad resurs. Staden kommer, utöver egna investeringar i nya skollokaler, att behöva lösa lokalbehovet genom ett ökat antal inhyrningar. Även tillväxt av fristående alternativ i skolplaneringen är viktig och därför är det angeläget att fortsättningsvis underlätta för alla externa aktörer som vill vara med och bidra till stadens utveckling vad gäller offentlig service så som exempelvis skolor. Detta kan ske genom att SAMS-rapporten återkommande kommuniceras vid etableringsförfrågningar eller i arbetet med stadens projektportfölj. Det är

angeläget att fortsätta utveckla stadens interna rutiner och processer för att möjliggöra för fler externa aktörer att delta.

SAMS-rapporten innehåller idag ingen gemensam och övergripande kostnadsbild, utan varje skolprojekt omhändertas i den reguljära linjeorganisationen. Kostnadsfokus ska dock genomsyra hela processen, från förslag på placeringar av nya skolor till byggnationen och verksamhetens slutliga användning av lokalerna. Genom detta bidrar alla parter till att säkerställa en framsynt och ekonomisk hållbar utbyggnad av skollokaler.

### **Prognos och metod för behovsberäkning**

Staden arbetar med prognosstyrd behovsbedömning för utbyggnadsbehovet av nya skollokaler. Till grund för detta ligger stadens egna ordinarie prognoser över befolknings- och elevtalsutvecklingen.

En viktig del i underlagen till stadens befolkningsprognos är de antaganden om bostadsbyggande som utgör underlag för prognosarbetet. Bostadsprojekt som tillkommer eller justeras efter befolkningsprognosens färdigställande ingår inte i underlagen till bedömt kapacitetsbehov. De kartor som illustrerar behovet blir därmed en ögonblicksbild och innehåller därmed inte de senaste förändringarna.

Behovsunderlaget består av två olika prognoser. De första tio åren utgår planeringen från stadens elevtalsprognos och den fördelning mellan fristående och kommunala skolor som finns där. För behovet efter denna tioårsperiod fram till 2040 används stadens långsiktiga befolkningsprognos. Befolkningsprognosen innehåller inga antaganden om fördelningen mellan fristående och kommunala skolor och kan därför endast visa ett totalt platsbehov. Kombinationen av dessa prognoser utgör därmed behovsgrunden för staden. Att de tillkommande behoven efter den initiala tioåriga prognosperioden inte är uppdelad mellan fristående och kommunala skolor är inte något ställningstagande kring framtida skolors organisationsform utan en förutsättning för att fånga hela stadens lokalplaneringsbehov.

### **Planeringen 2019**

Arbetsmetoden för att säkerställa nybyggnadsbehovet är oförändrad jämfört med tidigare år och innebär att styrgrupp och arbetsgrupp träffas kontinuerligt under året för att hantera knäckfrågor och utveckla planeringsprocessen. Därtill finns fokusgrupper för vissa områden med särskilda planeringsutmaningar. Områdesgrupperna har fortsatt med årligt återkommande möten för att stämma av planeringssituationen mot det nya årets förutsättningar. SAMS-planeringsinriktning och de utpekade platserna för nya skolor tar sin avstamp i den avstämning som sker i områdesgrupperna. De nya grundskoleplatserna kommer att tillskapas både i form av nya skolor samt genom utbyggnad av befintliga skolor.

Arbetet med att säkerställa en process för att genomföra planerad ny kapacitet vid befintliga skolor i syfte att bättre säkerställa genomförbarheten pågår. Befintliga skolor har inte sällan en generös byggrätt men det finns utmaningar för staden att tillgodoräkna sig denna. Ny kapacitet som tillskapas på befintliga skolor innebär ett minskat behov av nya platser för skolor.

Nuläget i planeringen visar på ett totalt behov för staden till år 2040 på cirka 23 800 nya grundskoleplatser. Behovet har sjunkit med 10 200 platser sedan år 2018. En skillnad från ett år till ett annat föranleder i år ingen justering i planeringsförutsättningarna. Nästa års rapport kommer att följa upp om utvecklingen består och omhändertar eventuella planeringsförändringar. Själva behovsförändringen är kopplad till minskat barnafödandet i staden och efterföljande revidering av fruktsamhetsantaganden i befolkningsprognosen. Det har också skett justeringar i tidplanerna för olika bostadsprojekt som påverkar när skola behövs.

### **Illustrering av tillkommande kapacitet**

Underlagen (kartorna) syftar i första hand till att lägesmässigt per stadsdelsnämndsområde säkerställa att det finns tillgänglig mark för att möta kapacitetsbehovet när detta uppstår.

En totalsummering av alla skolprojekt på kartan kommer att visa på ett kapacitetsöverskott i förhållande till det identifierade behovet. I år är diskrepansen större än tidigare vilket beror på att nedjusteringen av elevbehoven behöver bestå i fler år, innan det är motiverat att göra förändringar och omprioriteringar för de projekt som ligger längre fram i planeringen. Dessutom är många av de nya platserna för skolor kopplade till stadsutvecklingsprojekt och justeras tidplanen för dessa behöver skolbyggnationen anpassas till detta.

Förutom årets justering i prognosunderlagen kvarstår de två ytterligare förklaringar till att en totalsummering ger ett kapacitetsöverskott. En av anledningarna är användningen av schablonskolan med 900 elever i tidiga skeden. Detta innebär att varje ny plats för skola automatiskt innebär 900 nya elevplatser, vilken senare justeras utifrån faktiska behov. Den andra anledningen är byggnation av bostäder på olika sidor av barriärer, såsom större skogspartier, vägar och vatten tillsammans med i övrigt fulla skolor i området kan ge behov av schablonskolan på var sin sida om barriären för att täcka det tillkommande behovet från de nya bostäderna. Senare under det fortsatta arbetet kan antalet skolor justeras utifrån hur bostädernas placering faktiskt faller ut.

Till detta kan läggas att en skola som inom SAMS planeras med en (teknisk) kapacitet för 900 elever i princip aldrig kommer att ha 30 elever i varje klass vid varje givet tillfälle utan elevantalen i klasserna kommer att variera mellan 20-30 elever. En minskning i varje klass i en hel skola från 30 till 25 elever innebär ett kapacitetstapp för den skolan på cirka 17 procent. Det motsatta gäller en skola som idag har runt 20 elever per klass, där finns istället en möjlig kapacitetsökning på cirka 30 procent utan behov av nybyggnation. Skillnaden mellan den tekniska kapaciteten och verksamhetskapaciteten är således naturlig, men viktig att bära med sig när man tar del av planeringsarbetet och redovisning av SAMS-underlagen.

### **Stadsledningskontorets synpunkter och förslag**

Stadsledningskontoret bedömer att rapporten på ett överskådligt sätt beskriver stadens grundskolebehov och att berörda nämnder och bolagsstyrelser beaktar grundskoleplaneringen och förhåller sig till de platser som redovisas. Även stadens översiktsplan hänvisar till dessa kartor som underlag till alla aktörer som ska ta del av vilka behov staden ser framöver. Stadsledningskontorets bedömning är att skolplaneringen fått en etablerad plats i stadens stadsutvecklingsprocesser.

Genom behovsjusteringen behöver det under året ske en översyn av om prognosperioden behöver justeras framåt, från år 2040 mot 2045 eller 2050. Detta för att inte riskera att stora skolbehov, genom tidplansförskjutningar, hamnar åren direkt efter 2040.

Stadsledningskontoret noterar att det finns behov av att få ett än större fokus på kostnadseffektiviteten i skolprojekten. Idag finns det en mycket stor spridning av investeringsutgiften per ny skolplats. Det som kan noteras är att nya platser i befintliga skolor är dyrare än helt nybyggda. Det har funnits platser på ombyggda skolor som överstigit 3 miljoner kronor per plats och det är inte en nivå som är hållbar med den utbyggnadsvolym staden står inför. Att bara bygga nya skolor är inte heller framkomligt utifrån mark är en bristvara på många ställen i staden. Ökad strategisk planering av lokalresurserna i syfte att hålla nere stadens samlade investeringsnivå och långsiktiga driftskostnader är nödvändigt. Detta kan exempelvis vara ett större inslag av repetitivt byggande. Att samplanera skolor och förskolor till samma byggnad (eller byggnader) är ett annat. För alla projekt gäller att vara återhållsam med den totala investeringsvolymen. Detta för att inte binda kapital i lokalerna, utan istället frigöra resurser för den prioriterade undervisningsverksamheten.

### **Barnkonsekvensanalys**

Att säkerställa lokaler för att möta elevantalsutvecklingen har en direkt konsekvens för barn och ungas framtid. Att gå i skolan är inte bara en skyldighet genom skolplikten, utan ger även en möjlighet till bra kunskapsutveckling.

Det noterades i ärendet förra året att det saknades redovisningsmodell inom SAMS för barnkonsekvensarbetet. Under året har en process för detta tagits fram tillsammans med ett stödmaterial. Eftersom SAMS arbetar i mycket tidiga skeden i processen blir

dokumentationen självklart inte en uttömmande barnkonsekvensanalys utan istället ett arbetsdokument som ska bäras vidare in i det fortsatta arbetet med platsen. Under nästa år avses utvärdering av processen ske utifrån de första platser där den tillämpas.

### **Jämställdhetsanalys**

Skollokalanplanering har vid behovsanalysen inte någon direkt koppling till jämställdhet, utan den handlar om att säkerställa skollokaler för elever, oberoende av kön. Inom ramen för SAMS barnkonsekvensarbete har jämställdhetsaspekter på lokalisering av nya skolor lyfts in i arbetsprocessen.

### **Gymnasieplanering**

Gymnasieskolans planering har helt andra planeringsförutsättningar än grundskolan och detta beror på att gymnasieskolan verkar inom en gemensam regional intagning där samtliga elever boende inom regionen antas till alla skolor inom regionen på lika villkor. Gymnasieskolan har också en avsevärt högre andel fristående skolor än grundskolan, vilket också påverkar etableringen av nya kommunala gymnasieskolor.

I juni 2018 presenterades en rapport rörande förutsättningarna för Stockholms stads gymnasieplanering, dnr. KS 2018/701, och kommunstyrelsen ska enligt kommunfullmäktiges budget 2019 verka för att den regionala samverkansmodellen för gymnasieskolan utvecklas för att säkerställa skollokalskapaciteten.

Samma arbetsprocess är inte möjlig för gymnasieplaneringen inom SAMS som för grundskolan. Detta eftersom gymnasieskolorna, för att möta regionens behov av nya elevplatser, inte behöver vara förlagda inom Stockholms stad. Gymnasierapporten visade att det finns noder och knutpunkter utanför stadens gränser som är viktiga för regionens gymnasieförsörjning och samverkan utifrån en gemensam behovsbeskrivning är därför en viktig förutsättning för det fortsatta arbetet inom regionen.