



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-09-27

SBN 2024-10-22

Diarienummer SBF-2023-00084

Handläggare

Janna Bordier, Karin Slättberg

Telefon: 031-368 19 58, 031 – 368 17 32

E-post: janna.bordier@stadsbyggnad.goteborg.se,
karin.slattberg@stadsbyggnad.goteborg.se

Förslag till inriktning avseende lokaler för förskolor gällande detaljplan 2 och detaljplan 3 i Backaplan

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

Godkänna förslag till inriktning avseende lokaler för förskolor i enlighet med förvaltningens förslag.

Sammanfattning

Stadsbyggnadsförvaltningen har, tillsammans med exploateringsförvaltningen, stadsfastighetsförvaltningen och förskoleförvaltningen utrett alternativ för placering av förskolelokaler i pågående detaljplaner med uppdrag från stadsbyggnadsdirektören. Uppdraget gavs i samband med återremittering av två nya planuppdrag i Backaplan (SBN-2024-00300 och SBN-2024-00301) för bland annat kommunal service i Backaplan (mars 2024). Yrkandena i dessa två ärenden syftade till inriktningen att placera förskolor i bottenvåningar i stadskvarter.

Förvaltningen redogör i detta tjänsteutlåtande för:

- **Förvaltningens förslag.**
Ger störst möjlighet till kommunägda förskolelokaler med större förskoleenheter. Detta bedöms ge bättre ekonomi för staden som helhet jämfört med studerat alternativ.
- **Ett studerat alternativ.**
Ger större andel förskolor inom slutna kvarter men lägre andel kommunägda förskolor jämför med förslaget. Detta bedöms bättre för exploateringsekonomi men sämre för investerings- och driftsekonomi för staden.
- **Konsekvenser vid krav på förskolor i bottenvåningar av stadskvarter.**
Medför mest privatägda förskolelokaler och risk för låg kommunal rådighet över när, hur och till vilket pris förskolorna byggs. Stora osäkerheter i om behovet möts. Vid tredimensionell fastighetsbildning stora osäkerheter kring genomförande, drift och underhåll liksom risk för höga driftskostnader.

Förvaltningen önskar härmed ett förtydligande av inriktningen för fortsatt arbete.

Av nämnden önskad inriktning har studerats i planeringsarbetet. Kommunägda förskolor i bottenvåning, överbyggda med byggnadsdelar som ägs av annan aktör, medför beroenden

och krav på samordning samt osäkerheter gällande lokalernas genomförande, underhåll och drift. I Backaplan är både kommunen och fastighetsägarna negativa till en lösning med tredimensionell fastighetsbildning där olika delar av samma byggnad ägs av olika aktörer. I Göteborg finns ingen erfarenhet av att på kommunal mark uppföra en överbyggd förskolelokal där förskolan blir fortsatt kommunägd och överbyggnaden ägs av annan aktör. På kommunal mark finns inte osäkerheten kring rådighet över förskolelokalen, men samma osäkerheter kvarstår gällande lokalernas genomförande, underhåll och drift. Kvalitativt blir det mindre effektiva förskolelokaler när hänsyn måste tas till trapphus och ledningsschakter för verksamheterna ovanför. Förvaltningens bedömning är att detta är en olämplig lösning ur ett genomförande- och driftsperspektiv. En inriktning mot överbyggda förskolor skulle innebära främst privatägda förskolor utan kommunal rådighet vilket förvaltningen bedömer strider mot kommunfullmäktiges beslut om att i första hand äga lokaler för kommunal service. Detta medför även höga driftskostnader om kommunen måste hyra in sig.

Förvaltningen presenterar i stället en tolkning av uppdraget med en juridisk och långsiktigt ekonomisk genomförbarhet, vilken ligger i linje med kommunfullmäktiges beslut gällande ägande av kommunal service. Förvaltningens förslag till inriktning avseende lokaler för förskolor (i fortsättningen kallat Förslaget) är att skapa en stadsmässig bebyggelse där kommunens rådighet över förskolelokaler prioriteras och säkerställs över tid samt att avvägning sker mellan exploateringsekonomi och kommunala investerings- och driftskostnader. Detta föreslås ske genom tre förskoleenheter med vardera 8 avdelningar varav två på kommunal mark. Förskolorna placeras i kvarter med andra funktioner i så stor utsträckning som möjligt med hänsyn till friyor, angöring med mera. Förskolor i tre våningar är lika höga som planerade byggnader mot lokalgator i fyra våningar med övervägande bostadsändamål. Föreslagna placeringar minskar konfliktrisen med boende och ger bättre förutsättningar för verksamheten att utforma lokaler och gårdsmiljöer utifrån barnens behov. Stadsmässighet kan uppnås genom byggnadernas placering mot gatan och med tydlig inramning av förskolegårdar. Förslaget medför även att förskolegårdarna tillgängliggörs för allmänheten i större utsträckning.

Förvaltningen har också studerat ett alternativ med fler förskolor i helt slutna kvarter. Detta kan anses vara mer i linje med nämndens yrkanden (i fortsättningen kallat Alternativet). Alternativet innebär 4 mindre förskoleenheter, varav två är placerade i helt slutna kvarter, men förskolorna får egna volymer i kvarteren på tre våningar utan överbyggnader och där del av gården reserveras för förskolan som egen förskolegård. Det minskar osäkerheterna, beroendena och samordningsbehoven med andra aktörer i kvarteret i relation till överbyggda förskolor, men samordning krävs fortsatt gällande gårdarnas genomförande och drift. Detta är komplext i de fall gården ligger på garage. Alternativet ger färre kommunägda förskolelokaler än Förslaget.



Figur 1. Illustration av förvaltningens förslag. Tre förskolor med 8 avdelningar i varje.
Se sida 17



Figur 2. Illustration av studerat alternativ. Fyra förskolor med 8, 6, 6 respektive 4 avdelningar.
Se sida 19

Förslaget och Alternativet påverkar olika nämnders budget på olika sätt. Även ekologiska och sociala konsekvenser bedöms vara något olika.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslaget går i linje med en långsiktigt ekonomiskt hållbar stadsutveckling där staden har rådighet över skolor och förskolor. I Göteborgs Stads *Riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra – kommunala verksamhetslokaler* (KF januari 2023) framgår att det för staden som helhet är mest ekonomiskt lönsamt att driva skolor och förskolor i eget ägande. Staden äger endast en mindre andel mark inom stadsutvecklingsområdet Backaplan, ca 20%. Det är därmed prioriterat att nyttja marken för de kommunala ändamål som anses alstras av exploateringen.

Planområdena omfattas av det ekonomiska inriktningsbeslutet för Backaplan, som fattades av KF 2019-03-28. Inriktningsbeslutet omfattar exploateringsekonomin för av förslaget berörda projekt. Det finns flera parametrar som påverkar exploateringsekonomin där en del är intäkter för försäljning av mark.

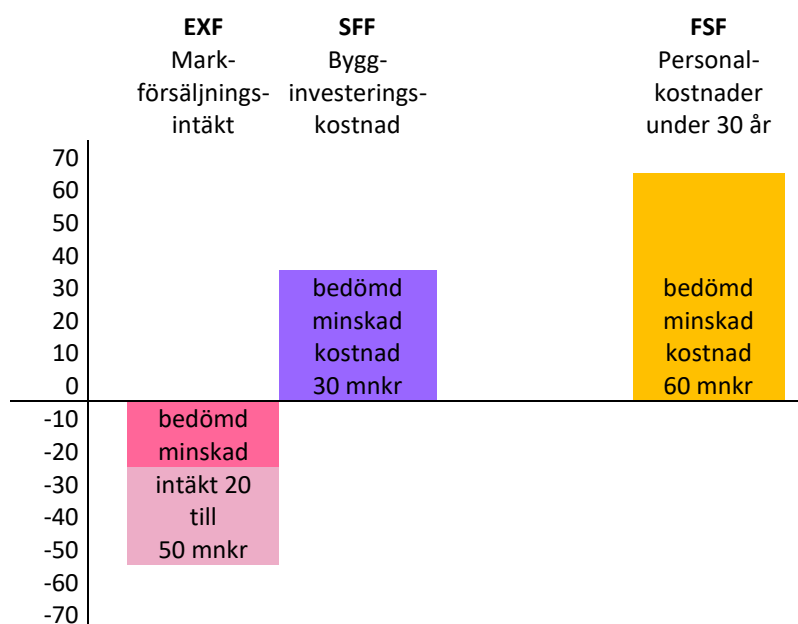
Exploateringsekonomin är en del av stadens totala ekonomi och i detta sammanhang behöver stadsfastighetsnämndens respektive förskolenämndens investerings- och driftsekonomi också vägas in. En förutsättning som låg till grund såväl för det ekonomiska inriktningsbeslutet som till utformning av planprogrammet var att alla förskolor skulle hyras in i privata fastigheter. Kommunfullmäktiges beslut 2023 om inriktningen att i första hand äga fastigheter för kommunal service, tillsammans med svårigheten att i planskedet garantera inhyrning utifrån LOU, innebär att förskolelokaler behöver säkerställas på kommunägd mark. Oavsett vilket utformningsalternativ som studeras i detaljplanerna medför det en bedömd minskad markförsäljningsintäkt jämfört med det ekonomiska inriktningsbeslutet.

Skola
Förskola
Kommunalägd förskola
Privat - Krav
Privat - Möjlighet

Förslaget bedöms få en minskad markförsäljningsintäkt i storleksordningen 80 till 110 miljoner kronor (beroende av innehåll och utformning av kvarter 34 och 52) jämfört med det ekonomiska inriktningsbeslutet. Alternativet bedöms innebära en minskad markförsäljningsintäkt i storleksordningen 60 miljoner kronor jämfört med det ekonomiska inriktningsbeslutet. Förslaget, med fler förskoleavdelningar på kommunal mark och större förskoleenheter, medför alltså i storleksordning upp till 50 miljoner kronor mer i bedömd minskad markförsäljningsintäkt i relation till alternativet, med färre kommunala förskolor. Förslaget och alternativet innebär sannolikt att ett nytt inriktningsbeslut krävs. Om det i fortsatt arbete skulle visa sig möjlighet till överbyggda förskolor så är det positivt för markförsäljningsintäkterna.

Bedömningen är att förslagets påverkan på exploateringsekonomi vägs upp av minskade kostnader i stadsfastighetsnämndens investerings- och driftsbudget (genom minskade avskrivnings- och räntekostnader) liksom förskolenämndens driftsbudget (genom minskade personalkostnader). Denna avvägning har inte gjorts i det ekonomiska inriktningsbeslutet. Förslaget innebär ca 30 miljoner kronor mindre i bedömd investeringskostnad för stadsfastighetsnämnden än Alternativet. Förslaget innebär också ca 2 miljoner kronor lägre personalkostnader per år, vilket på 30 år uppgår till ca 60 miljoner kronor lägre personalkostnader i relation till Alternativet. Staden avstår markförsäljningsintäkter för att få lägre drifts- och investeringskostnader för staden i sin helhet.

Tabell 1. Ekonomisk jämförelse av Förslaget i relation till Alternativet.
Bedömd minskad markförsäljningsintäkt ställd i relation till bedömda minskade bygginvesteringskostnader och personalkostnader (lönekostnader förskolepersonal över 30 års tid), beräknat på schablonkostnad.



Bedömning ur ekologisk dimension

Ur ett ekologiskt perspektiv blir större förskolor med fler avdelningar mer resurssnålt eftersom den totala ytan som behöver byggas och grundläggas blir mindre, bland annat genom att kommunikationer som trapphus och hissar samnyttjas på fler avdelningar och

det behövs färre tillagningskök. Detta leder också till ekologiska vinster i driftskedet, där en större sammanhållen byggnad leder till mer effektiv energianvändning än flera små och färre tillagningskök innebär färre enskilda leveranser.

Bedömning ur social dimension

Föreslagen inriktning avseende lokaler för förskolor ligger i linje med målområden i Göteborgs Stads program för en jämlik stad på följande sätt:

Skapa god start i livet och goda uppväxtvillkor

Närhet till kommunal service, som förskola och skola, inom området är en avgörande faktor i boendemiljön för familjer/blivande familjer med barn.

Förskolor i bottenplan på bostadshus, gårdar på tak/garage och gårdar delade med boende är lösningar som förekommer i staden, men där erfarenheten visar på flera negativa konsekvenser för både verksamhet och boende.

Föreliggande förslag klarar med mindre avvikelser riktlinjerna för friytor i innerstaden på 25 kvm/barn.

Förslaget medför en förskolegård för 4 avdelningar ovanpå underbyggda garage. Detta begränsar utformningen och gestaltning av gården. Till skillnad från alternativet har berörd förskola halva gården utanför kvarteret med bättre förutsättningar för att gestalta gården utefter verksamhetens behov.

Förskolans gård behöver erbjuda möjlighet till lek i sol och skugga. Med ett förändrat klimat får vi räkna med att värmeböljorna blir både vanligare och längre. Ihållande perioder av värme kan orsaka både hälsoproblem och ökad dödlighet. Därför blir det extra viktigt att säkerställa att barnens utemiljö är välplanerad med mycket växtlighet och att det finns välutformade fasta solskydd på fasaden som verksamheten har rådighet över. Med en tät byggnation med lite grönska skapas områden där det blir väldigt varmt.

Förskoleverksamhetens möjlighet till att agera självständigt kring utformning och nyttjande av gården begränsas när ytan delas eller upplevs som del av bostadsgård. Detta sker i mindre utsträckning i förslaget än i alternativet. Det finns flera exempel där boende/verksamheter intill en förskola upplever störningar från förskoleverksamheten och vice versa.

Förslaget lämnar öppet för fortsatt planering att bedöma om F-6 skola respektive åtta avdelningars kommunal förskola ska placeras i kv 52 eller kv 34.

Skapa hållbara och jämlika livsmiljöer

Förslaget ger, i relation till alternativet, större möjligheter för ändamålsenlig gestaltning, både av förskolegårdar och bostadsgårdar. Det säkerställer även plats för rekreation och samspel för barn och unga genom att fler får tillgång till egna friytor och bra utemiljöer för lek och utevistelse vid bostäder och förskolor. Det blir fler lekmiljöer för fler barn när förskolegårdar inte konkurrerar med bostadsgården utan blir tillgängliga för en större allmänhet när verksamheten har stängt. Förslaget ger högre flexibilitet i utformningen av gårdsytor och mer utrymme för lek och aktivitet utomhus vilket är viktigt för barnens utveckling och välbefinnande.

Förslaget ger goda möjligheter att säkerställa välfungerande förskolelokaler över tid. Fler antal avdelningar i kommunalt ägande eliminerar risken för högre hyror och uppsägningar av förskolelokaler samt ger verksamheten större rådighet när det gäller utformningen av lokaler och friyta. Kommunen ges större flexibilitet över tid att anpassa sina egna lokaler efter behov. Genom att bygga åtta avdelningar kan investerings- och driftskostnaderna minskas över tid vilket möjliggör att en större del av budgeten kan avsättas till pedagogiskt arbete istället för att gå till lokalhyror. En struktur om åtta avdelningar medför även positiva fördelar för den pedagogiska verksamheten att organisera sig bättre och samarbeta mellan avdelningarna.

Ärendet

Förslag till inriktning avseende lokaler för förskolor utgörs av detta tjänsteutlåtande, och nämnden ska ta ställning till huruvida förslag till inriktning avseende lokaler för förskolor (Förslaget) ska gälla vid framtagande av detaljplan 2 (*Detaljplan för centrumbebyggelse inom Backaplan inom stadsdelarna Backa, Tingstadsvassen och Kvillebäcken*) och detaljplan 3 (*Detaljplan för bostäder, lokaler, grönytor och service vid Backavägen och Norra Deltavägen, inom stadsdelen Backa*).

För att tillgodose behoven för kommunal service från detaljplanerna 1, 2 och 3 i Backaplan är kommunen beroende av fastigheten Backa 173:2 (kvarter 52 i programstrukturen). Denna fastighet tas upp som ett separat beslutsärende. Samtliga dessa områden är del av planprogram Backaplan.

Bakgrund

I samband med två ärenden i Stadsbyggnadsnämnden 2024.03.26 gällande stadsbyggnadsförslag för kommunal service i Backaplan (*stadsbyggnadsförslag och uppdrag för detaljplan för skola/förskola längs Deltavägen (Backa 173:2) samt stadsbyggnadsförslag och uppdrag för detaljplan för förskola, skola, bussgata samt bostäder längs Swedenborgsgatan (Kvillebäcken 62:11 m fl.)*) beslutades om två yrkanden om återremittering med inriktningen att lokaler för förskolor ska anordnas i bottenvåningar på tillkommande stadskvarter. Syftet med inriktningen anges vara högre grad av funktionsblandning, bland annat ur ett kommunalekonomiskt perspektiv.

Med uppdrag från stadsbyggnadsdirektören, har denna inriktning studerats även för pågående planeringsetapper i Backaplan.

Förvaltningen ser behov av förtydligande för fortsatt planering av lokaler för förskolor i relation till kommunens rådighet över lokalerna liksom kommunala investerings- och driftskostnader i relation till exploateringsekonomin.

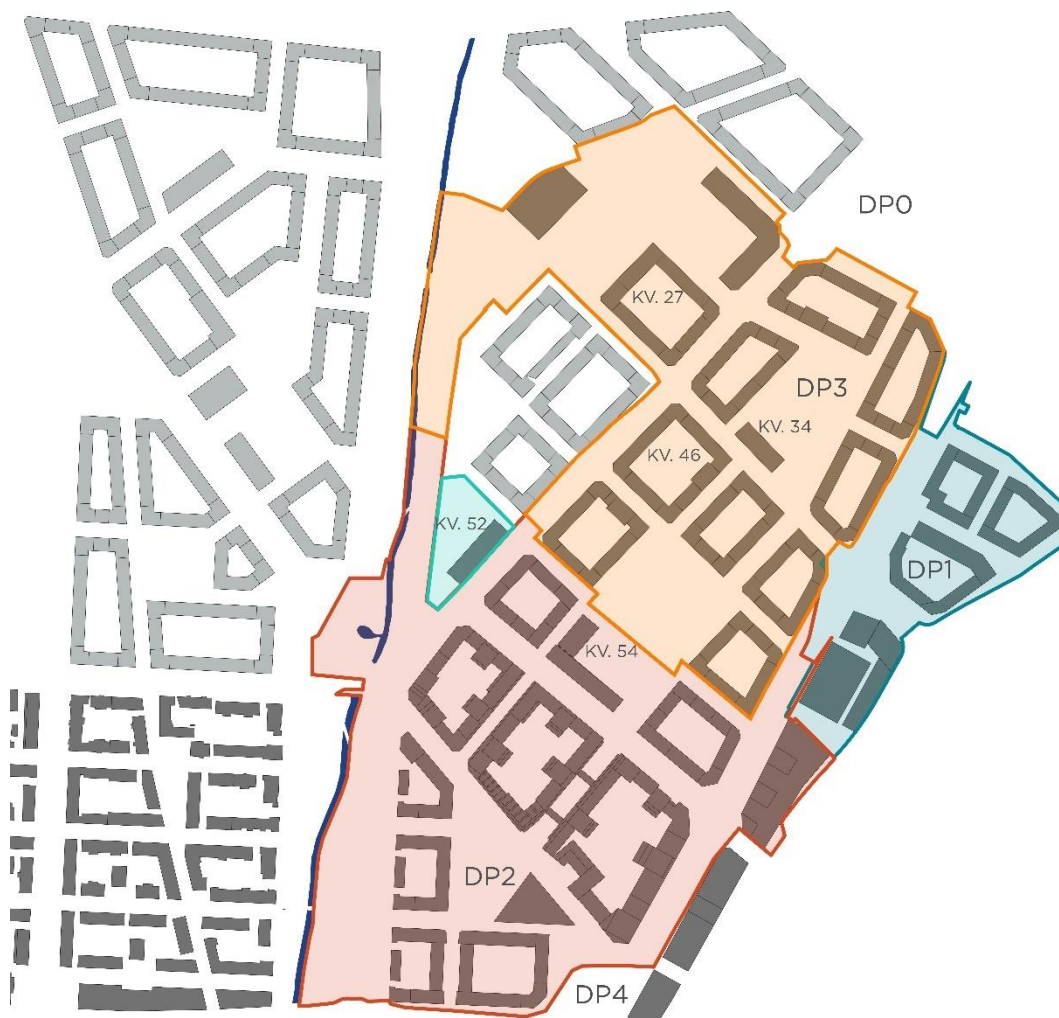
Pågående stadsutveckling i Backaplan

Förslaget ingår som en del i utvecklingen av Älvstadens delområde Backaplan, där en omvandling av Backaplan sker med cirka 5000 bostäder i pågående planering och ca 2000-4000 bostäder i kommande planering. För en långsiktigt hållbar stadsutveckling behöver staden, i takt med tillkomsten av en stor mängd nya bostäder, säkerställa tillgången på skolor och förskolor.

Backaplan ska utvecklas till en hållbar, tät och grön stadsdel. Arbetet med utvecklingen sker utifrån planprogrammet för Backaplan och ett antal långsiktiga mål:

- Backaplan blir Hisingens centrum och är en del av att stadskärnan växer över älven.
- Backaplan blir en socialt hållbar och blandad stadsdel.
- Backaplan byggs för en långsiktig ekologisk hållbarhet och robusthet.
- Backaplan är en ekonomisk hållbar stadsdel.
- Backaplan är en stadsdel med kvalitativ grönska och väl gestaltad livsmiljö.

Målbilden för stadsutvecklingen på Backaplan är en blandad stadsdel där det offentliga rummet och kommunala verksamheter som till exempel skolor, förskolor och kulturhus ges en värdig plats och utformning.



Pågående och planerade utvecklingsetapper i området. Inriktningsbeslutet omfattar lösningen för kommunal service i detaljplan 2 (DP2) och detaljplan 3 (DP3) men inkluderar även behovet av förskoleplatser som genereras av detaljplan 1 (DP1) och är beroende av planuppdrag i kvarter 52/fastighet Backa 173:2.

Platsen

Området ligger i östra Backaplan.

Beslutet omfattar de områden som ingår i detaljplanerna 2 och 3. Beslutet är även beroende av att den kommunala fastigheten Backa 173:2, nu upplåten med tomträtt, kan tas i anspråk för kommunal service. Se separat ärende för beslut om stadsutvecklingsidé och planuppdrag.

Staden äger endast en mindre andel mark inom planprogramsområdet Backaplan, ca 20%.

Behovet

Planerade bostäder i området genererar ett stort behov av förskoleplatser. För detaljplanerna 1, 2 och 3 är det bedömda behovet 24 avdelningar förskola, motsvarande

432 platser (*PM behov av kommunal service Backaplan*, SLK maj 2022). Bedömningen utgår från minimibehovet i de nya nyckeltalen för innerstaden.

Enligt skollagen, är det ett kommunalt ansvar att tillhandahålla plats på förskola för alla berörda. Stadens ansvar för med sig att tillräckligt antal förskoleplatser måste säkerställas i detaljplaneskedet för bedömt behov. Behovet måste lösas inom Backaplan, eftersom det saknas förutsättningar att i närområdet lösa det behov som alstras av den nya planerade bebyggelsen.

Planprogram och ekonomiskt inriktningsbeslut

Planområdena omfattas av Program för Backaplan (BN 2019-04-23) samt det ekonomiska inriktningsbeslut som finns för Backaplan (KF 2019-03-28). Förslaget är inte i enlighet med planprogrammet eller det ekonomiska inriktningsbeslutet då förutsättningarna, sedan dessa beslut fattades, har ändrats (se nedan).

Förändringar sedan planprogrammet godkändes

Sedan antagande av planprogrammet har politiska beslut och tolkning av lagen om offentlig upphandling (LOU) ändrat förutsättningarna för hur den nya stadsdelen förses med kommunal service, däribland förskolor. Följande har ändrats:

- *Alla förskolor ska hyras in.*
Ändring: KF beslutade 2023 om inriktning för äga/hyra som säger att vid långsiktiga lokalbehov om 15 år eller längre ska staden sträva efter att äga fastigheter och byggnader i egen regi.
- Ändring: Tidigare lokalförvaltningen identifierade 2019 ett behov av att utveckla stadens process för inhyrning av lokaler i syfte att säkra efterlevnaden av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Arbetet intensifierades 2021 och med anledning av ny vägledande praxis från EU-domstolen Sedan dess är stadens möjlighet att garantera eller garanteras att få hyra lokaler av privat aktör, för att kunna säkerställa behovet av kommunal service i enlighet med ingånget ramavtal med berörda fastighetsägare i Backaplan, samt möjligheten att ställa funktionskrav på byggnad och utemiljö, inte längre möjlig.
- *Små förskolegårdar i kvarteren kompenseras genom närhet till park.*
Ändring: Accepteras inte av förskolenämnden då utflykter, även i nära anslutning till förskolor, kräver ökat resursbehov och i praktiken inte är möjligt på daglig basis. Detta utgjorde skäl till avstyrkande av hela planförslaget i samrådsyttrande över detaljplan 2 från dåvarande lokalnämnden (2022-03-23) och förskolenämnden (2022-03-23).
- *Förskolelokaler kan anläggas ovanpå två våningar handel.*
Ändring: Både förskolenämnden och fastighetsägare har motsatt sig lösningen bl.a. av logistiska skäl. Utgjorde skäl till avstyrkande av hela planförslaget i samrådsyttrande över detaljplan 2 från dåvarande lokalnämnden (2022-03-23) och förskolenämnden (2022-03-23).

- *Behovet av kommunal service ska säkerställas i varje etapp.*

Ändring: I detaljplan 1, vid Leråkersmotet, ansågs förskolor inte lämpligt.

Ändring: Med de planändringar som gjorts för att hantera ovanstående ändrade förutsättningar har behovet av förskoleplatser i detaljplanerna 1-3 behövt hanterats samlat mellan pågående planarbeten. Behov finns även att inbegripa den kommunal fastigheten Backa 173:2 utanför pågående planområden för att säkerställa behovet. En spridning av förskolornas placering mellan planerna eftersträvas.

Syfte och mål

Syftet med inriktningen är att ge en vägledning för fortsatt planering avseende lokaler för förskolor för det behov som genereras av detaljplanerna 1, 2 och 3.

Målbilden är att skapa en innerstadsmiljö med stadsmässig bebyggelse där kommunens rådighet över kommunala förskolelokaler säkerställs över tid och där avvägningar görs mot både exploateringsökonomi och kommunala investerings- och driftskostnader.

Konsekvenser av förskolor i bottenvåning i kvarter

Genomförande, underhåll och drift

Utifrån yrkandena från stadsbyggnadsnämnden i mars 2024, har förvaltningarna studerat alternativ där alla förskolor placeras i bottenplan på kvarter och överbyggs med andra ändamål. På privat mark är detta en möjlighet då samma aktör äger, ritar, projekterar och bygger hela byggnaden. Lokalerna kan sedan hyras ut till privat eller kommunal verksamhetsutövare. Lokalerna kommer inte ägas av kommunen.

Om kommunen ska äga förskolelokalen kan det i stället ske genom en tredimensionell fastighetsbildning, där nedre delen av en byggnad säljs till kommunen. Det medför omfattande behov av samordning och avtal mellan parterna. Särskilt omfattande och kostnadsdrivande samordning krävs om det ska vara olika entreprenader för båda parter alternativt krävs att hela entreprenaden upphandlas utifrån Lagen om offentlig upphandling (LOU). Den juridiska samordningen med avtal kring gränsdragningar och ansvar mellan fastighetsägarna berör både beroenden i genomförandeskedet som under hela byggnadens livslängd. Kommunen behöver dessutom ha en representant i en eventuell gemensamhetsanläggning för att hantera gemensamma delar av byggnaden. Genomförbarheten bedöms i dagsläget både av de privata fastighetsägarna och berörda förvaltningar som mycket osäkert. Fastighetsägarna förordar själva att ha förskolorna som egna volymer som del av kvarter eller i helt egna kvarter för större flexibilitet i projektering och i planering av utbyggnadsordning med mera.

Kommunen saknar ännu erfarenhet av att samordna ritande, projektering, byggande och underhåll med andra kommunala förvaltningar eller kommunala och privatägda bolag. Osäkerheterna som behöver redas ut kring avtal, upphandlingar med mera är därmed

många och innebär ett större risktagande. Stadsfastigheter studerar möjligheterna till ett pilotprojekt.

Andra aspekter kring överbyggda förskolor

Kommunen har vid genomförandet av en detaljplan initialt ingen rättighet att lösa in privatägd mark för förskoleändamål. Enligt PBL 6:13 får kommunen lösa in mark eller annat utrymme för annat än enskilt bebyggande om marken eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd. Om lokaler för förskolor förläggs på privatägd mark, innebär det att utbyggnaden av kommunal service måste följa exploatörernas utbyggnadstidplan för sina kvarter, snarare än hur efterfrågan av förskoleplatser utvecklas, vilket riskerar skapa under- eller överskott beroende på utbyggnadsordning och befolkningsstruktur.

Kvalitativt innebär överbyggda lokaler mindre effektiva förskolelokaler och oftast sämre lokaler när hänsyn måste tas till trapphus och ledningsschakter för ändamålen ovanför. I flerbostadshus placeras ofta utrymmen som hissar och trapphus utifrån att maximera boendeytan, vilket resulterar i en ogynnsam utformning av förskolan. Konsekvenser kan exempelvis bli långa avstånd mellan tillagningskök och verksamhet.

Överbyggda förskolelokaler medför risker, framförallt när balkonger vetter mot förskolegårdar, eftersom fimpas, flaskor och andra föremål kan falla ned och äventyra barnens säkerhet.

Förvaltningens bedömning

Utifrån osäkerheterna kring genomförande- och driftsfrågor samt de sämre lokalförutsättningarna, avråder förvaltningen ifrån tvingande reglering om att förskolelokaler ska överbyggas med andra ändamål.

En strikt inriktning mot överbyggda förskolor kommer att innebära stor andel privatägda förskolelokaler där kommunen inte har rådighet över när, hur och till vilket pris förskolorna byggs.

Strategiska överväganden

Planreglering

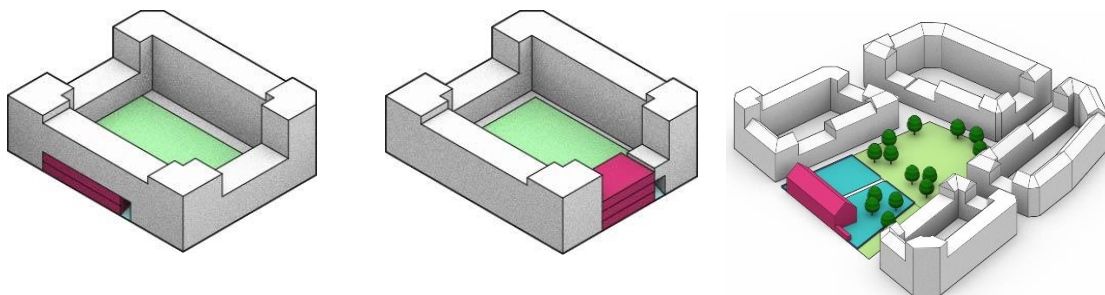
Förslaget innebär en tvingande reglering i detaljplan till enbart användningen förskola på kvarter eller i del av kvarter för bedömt behov. Med denna reglering kan staden även på privatägd mark säkerställa att det inte byggs annat än förskolor. Även yta för förskolegård kan regleras i detaljplanen och förvaltningen avser att göra så i de kvarter, där plankrav ställs på förskolor. Kommunen har dock begränsad rådighet över när funktionen byggs och har ingen rådighet över hur, för vem eller till vilket pris.

För kommunal service på kommunal mark kan planregleringen medge något större flexibilitet än på privat mark. Så länge det totala behovet av skolor och förskolor finns säkerställt kan en förskjutning av funktioner mellan kommunala byggrätter medges i detaljplan för flexibilitet i genomförandeskedet.

Förvaltningens bedömning

För att kunna säkerställa att verksamhetslokalerna kommer till, och uppfyller kraven enligt stadens riktlinjer, är kommunalt ägda fastigheter det verktyg som bedömts vara det bästa för ändamålet. Det ger kommunen flexibilitet över tid att anpassa lokaler efter kommunens behov och rådighet över genomförande och kostnader. Detta kompletteras med en tvingande reglering med enbart S för alla privata byggrätter som behövs för att säkerställa minibehovet av förskolor/skolor.

Stadsmässighet



Stadsmässighet och funktionsblandning kan skapas på flera sätt i stadsstrukturen. I alla alternativen regleras ett tydligt möte mellan kvarterets bebyggelse och gaturummet och tydlighet mellan offentligt och privat. I kvarter där det inte är möjligt med helt slutet kvarter prioriteras den högre bebyggelsen mot huvudgator. Generellt regleras även att det ska finnas entréer mot gatorna.

Funktionsblandningen kan skapas inom en byggnadsvolym genom olika funktioner på varandra, inom ett kvarter genom funktioner sammanbyggda bredvid varandra eller genom att vissa funktioner har egna fastigheter i ett storkvarter. Gestaltningmässigt kan friliggande förskolor eller förskolor i egen volym som del i ett kvarter få en mer framträdande roll i stadsbilden. En kort översyn över förskolor i stadsdelar med kvartersbebyggelse visar att det finns både inhysta/överbyggda och friliggande förskolor. Framförallt de kommunala förskolorna har ofta egna fastigheter på kommunal mark i anslutning till grönområden. Precis som skolor och kyrkor är den fria placeringen ett sätt att luckra upp strukturen och lyfta fram verksamheten.

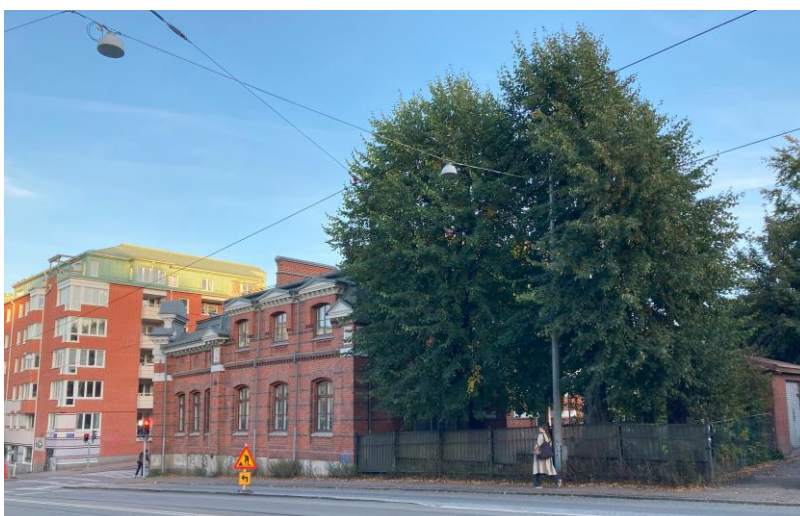
Exempel på förskolor i förhållande till principerna ovan.



Exempel förskola i bottenvåning (svart pil i bilden), Gustav Dalensgatan 7D. (SBF)



Exempel förskola i kvarter som egen volym (röd byggnad), Götaverksgatan 22, Lindholmen. Skulle även kunna byggas ihop. (SBF)



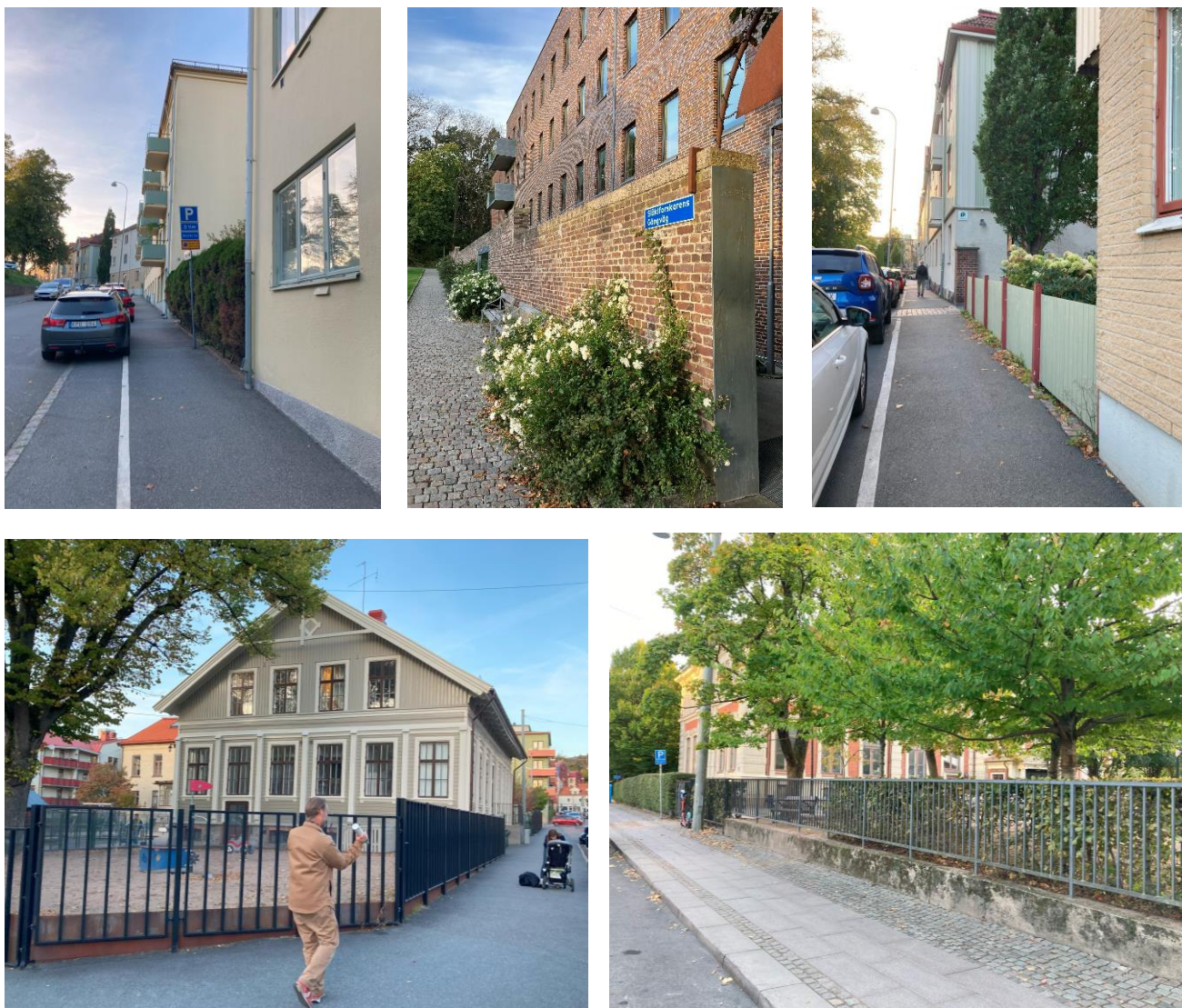
Exempel friliggande förskola i stadsmiljö, Karl-Johansgatan. Småbarnsskola från 1891, idag förskola (SBF)



*Förslag på friliggande
förskola vid Skanstorget,
(Okidoki arkitekter AB)*

I de fall kvarteren inte sluts med byggnader mot alla sidor kan tomtmarken avgränsas med häckar, staket och murar.

Exempel på inramning av gårdsytor som helt eller delvis möter allmän plats



Figur 3. Exempel på stadsmässig inramning av allmän plats när kvarter inte kan slutas helt samt inramning av förskolegårdar (Bilder från SBF)

Förvaltningens bedömning

Stadsmässighet och funktionsblandning är centrala delar i Backaplan stadsstruktur och ska säkerställas genom hela området. Det kan uppnås på flera sätt och måste anpassas efter förutsättningar och läge i området.

Ekonomi

Om större andel av förskolorna placeras på den kommunala marken inryms färre bostäder vilket påverkar kommunens möjligheter till markförsäljningsintäkter. Detta är en avvägning mot att kommunen får större rådighet över förskolelokaler. En följd av kommunfullmäktiges beslut, att kommunen i första hand ska äga sina lokaler för kommunal service och inte hyra, är att en större andel av den kommunägda marken, behöver tas i anspråk för detta ändamål. Oavsett vilket alternativ som studeras, får detta därför påverka på det tidigare ekonomiska inriktningsbeslutet, som hade som utgångspunkt i att alla förskolelokaler skulle hyras in.

Utöver exploateringsekonomin påverkas stadsfastighetsnämndens investerings- samt driftsbudget (genom minskade avskrivnings- och räntekostnader) liksom förskolenämndens driftsbudget (genom minskade personalkostnader).

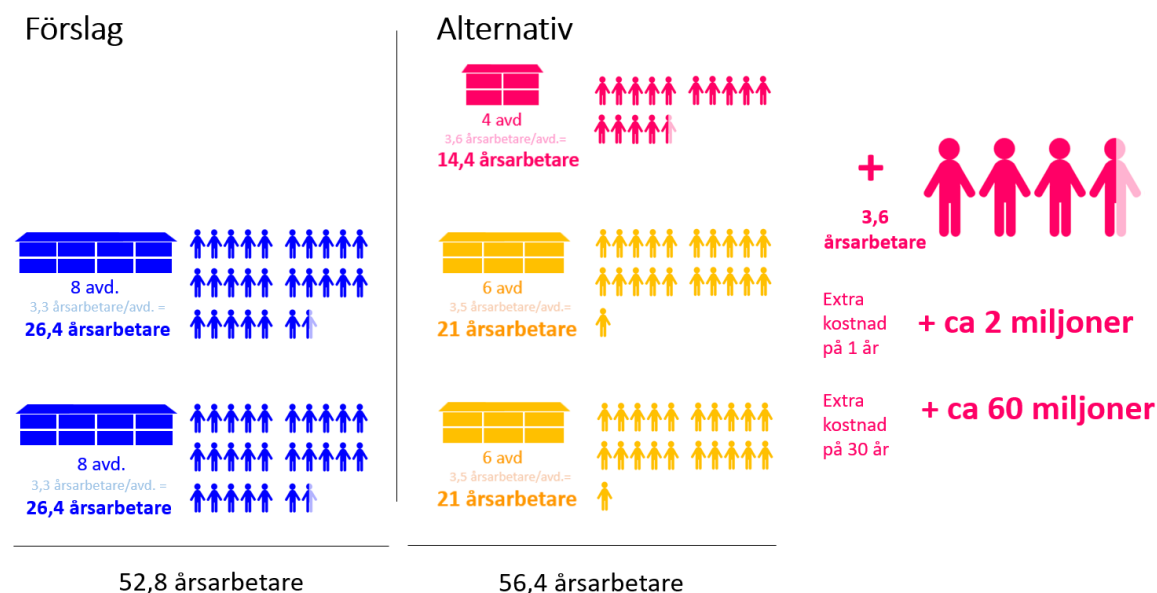
Flera små förskoleenheter medför högre investeringskostnader än färre stora enheter, se illustration nedan.



Figur 4. Principillustration för investeringskostnad.

Två förskolor med fyra avdelningar är tydligt dyrare att bygga än en förskola med åtta avdelningar.

Genom att samla fler avdelningar tillsammans kan lokalerna samnyttjas mer effektivt mellan avdelningarna och driftskostnader för anställda minskar. Det behövs fler anställda/enhet på små förskolor än de större. Över tid får detta betydande påverkan på förskolenämndens driftsbudget.



Figur 5. Skillnaden i personalbehov och personalkostnader för 16 avdelningar kommunal förskola för förvaltningens förslag till inriktning respektive studerat alternativ. Beräkning av personalkostnaderna utgår från barnskötare eller förskollärare per maj 2024 med snittlön 31 890 kr/mån plus övriga avgifter.

Förskolor med fler avdelningar möjliggör att lägga större del av driftsbudgeten på den pedagogiska verksamheten. Vid mindre enheter går större del av budgeten till personalkostnader och ofta medför det ett ökat antal barn per avdelning, vilket kan ha negativa konsekvenser för barnen.

Det ska även beaktas att bakgrunden till kommunens ändrade inriktning (KF 2023) från att hyra till att äga, är erfarenheterna att det ekonomiskt lönar sig på sikt, efter ca 15 år.

Förvaltningens bedömning

Genom att placera fler förskoleenheter på kommunens mark påverkas exploateringsnämnden markförsäljningsintäkt negativt.

Stadsfastighetsnämndens investeringskostnader och förskoleförvaltningens driftskostnader över tid påverkas starkt av antal avdelningar per förskola.

I avvägning mellan alternativ bör alla nämndernas budgetar beaktas.

Genomförande, underhåll och drift

Som beskrivet ovan, under *Konsekvenser av förskolor i bottenvåning i kvarter*, är beroenden mellan aktörer i genomförandeskedet liksom vid underhåll och drift komplicerat. I Förslaget finns dessa beroenden i mindre omfattning genom att en del av förskolegården på kvarter 27 hamnar på kvarterets garage.

Alternativet innebär att hela förskolegården i kvarter 27 placeras på kvarterets garage liksom förskolegården i kvarter 46. Kvarter 46 ägs idag av en privat fastighetsägare. Skulle det bli aktuellt för kommunen att äga förskolelokalen har kommunen sämre rådighet över den samordning som krävs för förskolegården.

Barnperspektiv

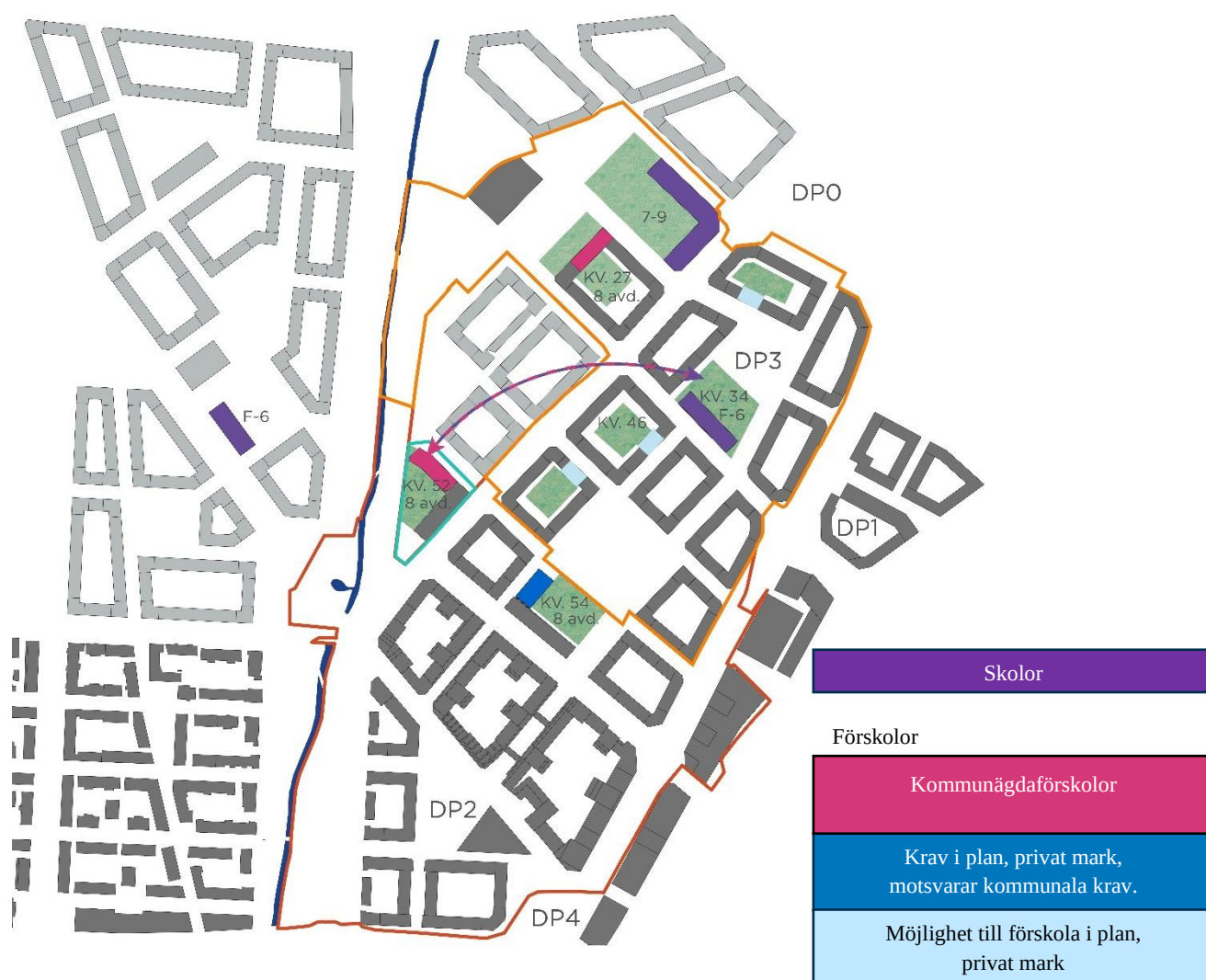
Förvaltningens förslag medför färre förskolegårdar på garage. Gårdar på mark och i kommunalt ägande medför större frihet till gestaltning och utformning av förskolegården och är betydande för att säkerställa välfungerande vistelsemiljöer för barnen. Det är svårt att plantera träd, att ha större lekställningar och sandlådor ovanpå garage. Förskolans gård behöver erbjuda möjlighet till lek i skugga och sol vilket är enklare att skapa utan garage under gården. På en innegård är det svårt att skapa en naturlig miljö med höjdskillnader som utmanar barnens motorik med mera. Det är även svårare att följa årstidsväxlingar om det blir mycket konstmaterial.

För barn som bor i kvarteren med förskolegård i kvarteret begränsas deras nyttjande av gården dagtid men de har en bra lekplats på helger och kvällar. Kommunala förskolor med gårdar som är tillgängliga från allmän plats utgör kompletterande lekplatser till parkerna för en större allmänhet när verksamheten har stängt.

Färre avdelningar per förskola kan medföra lägre ljudnivåer inom verksamheten men de slutna kvarteren kan medföra högre nivåer ute på grund av fasadreflektion.

Förvaltningens förslag till inriktning avseende lokaler för förskolor

Förvaltningens förslag prioriterar större förskoleenheter (8 avdelningar) på kommunägd mark. Detta förslag baseras i första hand på att förskolorna har egna volymer i tre våningar, med andra funktioner i kvarteret i så stor utsträckning som möjligt.



Figur 6. Planillustration av förslag

Förslaget innebär att en förskola om 8 avdelningar placeras på kommunägd mark i kvarter 27, med halva förskolegården inom kvarteret och halva utanför kvarteret. Det maximerar kvarterets storlek liksom markförsäljningsintäkt utan att minska parkmarken.

Förskolegården inom kvarteret ligger ovanpå kvarterets garage vilket medför beroenden vid genomförande och drift. Antalet bostäder minskar i kvarteret för att ge plats åt den större förskolan vilken medför en lägre markförsäljningsintäkt för kommunen i relation till det ekonomiska inriktningsbeslutet och i relation till studerat alternativ. Den negativa påverkan på exploateringsekonomi jämfört med studerat alternativ vägs upp av lägre investerings- och driftskostnader med färre och större förskoleenheter, se jämförelse på sida 4. Förskolegården utgör här 51% av kvartersgården.

I illustration av förslaget ligger F-6 skolan i kvarter 34 och en förskola om 8 avdelningar tillsammans med annan kommunal service eller bostäder i kvarter 52. Plantekniskt avser förvaltningen, om möjligt, att medge både förskola och skola i båda kvarteren 34 och 52 för största möjliga flexibilitet. Kommunen kan på detta sätt i genomförandeskedet prioritera beroende av i vilken ordning detaljplanerna vinner laga kraft och utifrån hur behoven av förskola respektive skola uppstår.

Slutlig placering kan behöva avgöras tidigare på grund av bland annat lokalberoenden mellan skolorna. Det ryms exempelvis ingen idrottshall inom kvarter 34 eller kvarter 52

utan samnyttjan krävs med de andra skolorna i området. Utifrån skolväghänseende är en lösning med F-6 skolan inom detaljplan 3 (kvarter 34) i direkt anslutning till promenadstråket genom området bättre än på fastigheten vid Deltavägen (kvarter 52). Längs promenadstråket ska särskild hänsyn tas till barns behov och upplevelse av stadsrummet liksom säkrare övergångsställen. En placering i kvarter 52 medför att de flesta barnen behöver korsa Deltavägen vilket kan upplevas som mindre tryggt för barn och föräldrar och senarelägga att barn självständigt kan gå till och från skolan. För mer info om stadsutvecklingsidé för kvarter 52, se separat ärende (SBN-2024-00301).

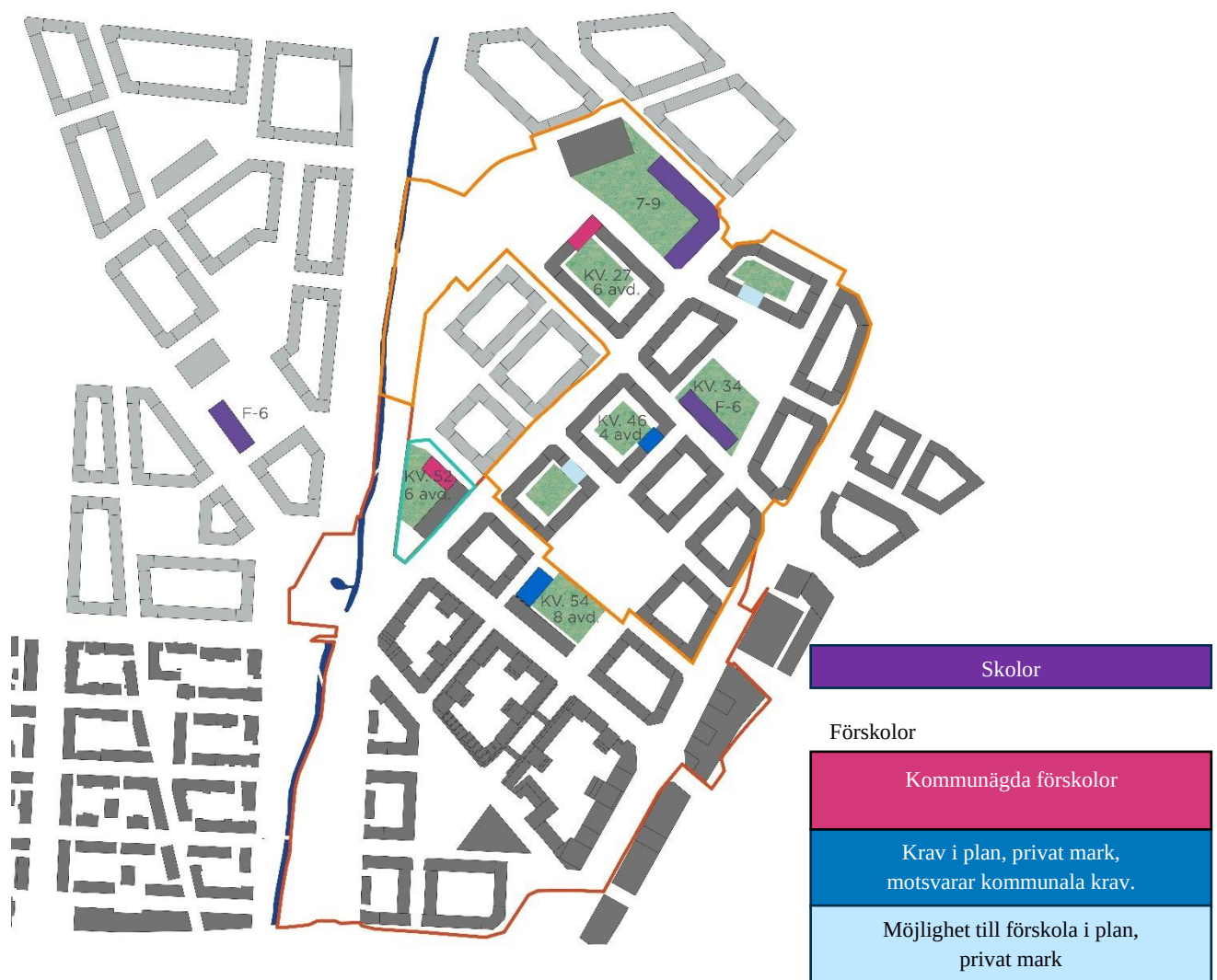
Marken i kvarter 34 är privatägd men ska enligt ramavtal med fastighetsägarna förvärvas för skoländamål. Fastighetsägaren är positiv till försäljning av fastigheten även vid förskoleändamål för att ha färre konflikter mellan förskolor och boende i kvarteren.

I vilken omfattning förskolan kan kompletteras med annat ändamål behöver utredas vidare för respektive fastighet och i relation till bland annat friytor och angöring. Endast i kvarter 52 finns möjlighet till att komplettera med bostäder. Om enbart förskola ryms på kvarter 34, bedömer Stadsbyggnadsförvaltningen att en noggrann gestaltning av förskolan kan ge stadsmässighet trots en friliggande volym genom placering mot gatan och tydlig inramning av förskolegården. Friytor för kompletterande funktioner kan inte ordnas på gården utan kräver i så fall alternativ på tak.

En integrerad förskola om 8 avdelningar planeras i kvarter 54. Förskolan är placerad på mark som är privatägd och där fastighetsägaren vill behålla fastigheten i privat ägo. Här planeras verksamheter och bostäder mot huvudgatan och förskola i 3 våningar mot lokalgatan. Kombinationen medför att det inte finns gårdsyta för de boende utan att deras friyta måste skapas på taket. Därutöver ligger kvarteret i direkt anslutning till park.

Studerat alternativ

Genom att minska antal förskolor per enhet och göra fler enheter kan de integreras mer i kvartersstrukturen. Detta förslag baseras på förskolor i första hand har egna volymer i tre våningar i kvarteren.



Figur 7. Studerat alternativ.

Alternativet innebär att en förskola om 6 avdelningar placeras på kommunägd mark i kvarter 27. Antalet bostäder ökar i kvarteret jämfört med förslag om större förskoleenheter, vilket ger en högre markförsäljningsintäkt för kommunen. Hela förskolegården hamnar här på garage, vilket medför större beroenden för genomförande och drift. Förskolegården utgör då 59% av kvartersgården alternativt att förskolegården har 21 kvm/ barn vid 50% av gården.

Planeringsflexibilitet mellan kvarter 34 och 52 eftersträvas i studerat alternativ liksom i förvaltningens förslag. En förskola med endast 6 avdelningar tillsammans med kommunal service eller bostäder öppnar upp för mer friyta per barn. I kvarter 34 skulle det öppna upp för mer byggrätt för andra ändamål, men då marken är privat ger det inga ökade markförsäljningsintäkter. För mer info om stadsutvecklingsidé för kvarter 52 se separat ärende (SBN-2024—00301).

Med mindre förskoleenheter på kommunal mark krävs en extra förskola om 4 avdelningar i kvarter 46 som är privatägd. Det är osäkert om den aktuella fastighetsägaren vill sälja marken för förskolan till kommunen. Förskolegården ligger på kvarterets garage och utgör 50% av gårdsytan. Vid en försäljning av fastighet till kommunen för förskolebyggnaden skapas beroenden kring genomförande och drift för gården.

Utformningen av kvarter 54 är oförändrad jämför med förvaltningens förslag.

Jämförelse mellan förvaltningens förslag till inriktning och studerat alternativ

	Förvaltningens förslag till inriktning	Studerat alternativ
Antal avdelningar i slutna kvarter	8 av 24 avdelningar	10 av 24 avdelningar
Antal kommunägda förskolor	16 av 24 avdelningar	12 av 24 avdelningar
Rådighet över gårdsutformning, ej garage under	20 av 24 avdelningar	14 av 24 avdelningar
Kvalité för boende med egen gård, minst 50% av gården. (exklusive storkvarteret för handel och kultur)	11 av 14 bostadskvarter	13 av 14 bostadskvarter
Kvadratmeter förskolegård per barn.	23,8 kvm	23,1 kvm
Kvarter med sluten bebyggelse kring förskolegårdar, risk för högre ljudnivåer för fasadreflektion	4 avdelningar	10 avdelningar
Förskolegårdar tillgängliga för allmänheten när verksamheten har stängt. (Vid förskolegård på privat mark bestämmer fastighetsägaren om den får användas av andra)	1,5 av 3	1 av 4

Styrande dokument och tidigare beslut

Tidigare beslut

Byggnadsnämnden/Stadsbyggnadsnämnden, Fastighetsnämnden/Exploateringsnämnden och Kommunfullmäktige har tidigare beslutat:

2019-03-28 – beslut i Kommunfullmäktige av [inriktning avseende ekonomiska konsekvenser samt godkännande av ramavtal gällande planprogrammet för Älvstadens delområde Backaplan \(K dnr 6686/17\)](#).

2019-04-23 – godkännande i Byggnadsnämnden av [program för Backaplan](#)
Program för Backaplan, dnr LIS 0698/16 med samrådsredogörelse går att läsa på www.goteborg.se/planochbyggprojekt.

2021-12-14 - beslut om samråd för detaljplan 2 i Byggnadsnämnden

2022-03-24 – beslut i Kommunfullmäktige om [Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden](#) (handling nr 48)

2023-02-21 - beslut om samråd för detaljplan 3 i Stadsbyggnadsnämnden

Övriga beslut fattade av Kommunfullmäktige och andra berörda kommunala förvaltningar:

2020-06-17 – beslut i Grundskolenämnden om [Skolenhetsutredningen – grundläggande principer för en ny skolenhetsorganisation](#)

2023-01-26 – beslut i Kommunfullmäktige om [Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra – kommunala verksamhetslokaler](#)

2023-06-05 - Information i Stadsfastighetsnämnden gällande [vissa förutsättningar vid hyra av specialanpassade lokaler](#)

2023-09-27 – beslut i Förskolenämnden om [Förskolenämndens lokalbehovsplan 2023](#)

2024-02-01 – beslut i Kommunfullmäktige om [Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler](#)

Henrik Kant

Stadsbyggnadsdirektör

Henrik Levin

Avdelningschef Detaljplan