

Yrkande
2022-04-01

(MP,V)

Ärende nr 2.1.13

Yrkande angående Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Tjänsteutlåtandets förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler revideras så de nu gällande nyckeltalen i ramprogrammet avseende förskolors och grundskolors nyckeltal för lokalytor och friytor ej förändras.
2. I övrigt antas förslaget till riktlinjer för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler i enlighet med bilagan till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
3. Ansvar för ramprogram bostad med särskild service i egen produktion överförs från kommunstyrelsen till nämnden för funktionsstöd.
4. Ansvar för ramprogram bostad med särskild service i flerbostadshus överförs från kommunstyrelsen till nämnden för funktionsstöd.
5. Ansvar för ramprogram för lokalutformning av vård- och omsorgsboenden i Göteborgs Stad överförs från kommunstyrelsen till äldre samt vård- och omsorgsnämnden.
6. Ansvar för ramprogram för förskole- och skolbyggnader överförs från kommunstyrelsen till förskolenämnden respektive grundskolenämnden.

Yrkandet

I Boverkets vägledning ”Ge plats för barn och unga” rekommenderas en friyta på 40 kvm per barn i förskolan och 30 kvm per barn i grundskolan. I nu gällande ramprogram för lokaler i Göteborgs Stad fastslås att friyta för förskola ska vara 35 kvm/barn, grundskola F-3 20 kvm/barn, samt grundskola 4-9 15 kvm/barn. Redan idag är stadens riktlinjer för friytorna alltså mindre än vad Boverket rekommenderar. Stadsledningskontoret föreslår att friytorna i stadens riktlinjer ska minska ännu mer och föreslår ett spann i förskolan på 20-35 kvm/barn, F-6 15-25 kvm/barn, 7-9 10-15 kvm/barn. Förslaget innebär alltså att staden kan bygga förskole- och grundskolegårdar som i värsta fall är hälften så stora som Boverkets rekommendationer. Visserligen föreslås att det övre spannet vara huvudprincipen, men vi ser en överhängande risk för att det snarare blir den undre spannet som kommer bli normen, inte minst på grund av att de planerande nämnderna arbetar utifrån att alla detaljplaner ska generera överskott.

Barnkonventionen blev svensk lag 2020. Konventionen slår fast att alla barn har samma rättigheter och värde samt att barnets bästa alltid ska komma i första rummet.

Barnkonventionen fastslår också att barn har rätt till lek och vila, leken är centralt för barnets utveckling. I de allmänna kommenterarna till barnkonventionen slås fast att kommunen har ansvar för att lek- och rekreationsanläggningar ska vara lika tillgängliga för alla barn.

Trots att vi vet hur viktig fysisk aktivitet är så minskar uteytan i Sveriges grundskolor. Mellan åren 2014 och 2017 minskade den genomsnittliga friytan på grundskolor från 48,5 till 44,8 kvm /barn. Orsaken till den minskade ytan är enligt Boverket ökat antal elever, förtätning av skolgårdar och att nya skolor byggs med allt mindre friyta. Detta är ett mönster vi kan känna igen från många förskolor och grundskolor i Göteborg. Antalet barn har på många håll ökat snabbare än vi har hunnit bygga nya skolor, detta har kompensrats genom att fylla på i klasserna, barngrupperna eller bygga tillfälliga paviljonger.

Boverket har i en promemoria till regeringen uppmärksammat att många kommuner, trots de rekommendationer som finns från Boverket, väljer att minska sina friytor. Därför har Boverket ansökt om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet. Ärendet har varit ute på remiss och bereds nu på Finansdepartementet inför beslut i regeringen. Vi anser att det vore klokt att vänta med att revidera stadens ramprogram avseende friytor om förskola och grundskola tills regeringen har fattat beslut och Boverket har återkommit med eventuella nya riktlinjer.

Både förskolenämnden och grundskolenämnden har i sina remissvar varit kritiska till att de förslagna nyckeltalen för lokalyta för förskolan respektive grundskolan medger mindre yta per barn än i nu gällande nyckeltal. Vi föreslår därför att nuvarande nyckeltal kvarstår.

**Återremissyrkande
Särskilt yttrande**

D, S, M, L, C
KD

2022-03-30

Ärende 2.1.13

Återremissyrkande angående Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Ärendet återremitteras till stadsledningskontoret som får i uppdrag att
 - a. att remittera föreslagen riktlinje till de nämnder som avstyrkte remissversionen av riktlinjen (dvs. Förskolenämnden, Lokalnämnden, Miljö- och klimatnämnden samt Park- och naturnämnden) för inhämtande av nya synpunkter och nytt ställningstagande,
 - b. remittera föreslagen riktlinje till Fastighetsnämnden för att be om synpunkter utifrån de analyser av lösningar för förskolor i stadskvarter som gjorts kopplat till arbetet med *Göteborgs utvidgade innerstad*,
 - c. remittera föreslagen riktlinje till Fastighetsägarna GFR, Byggföretagen och de stadsutvecklande byggherrar som verkar i Göteborg,
 - d. att i tjänsteutlåtandet ge en tydligare redovisning av nyckeltal eller praxis som används av Stockholms och Malmös kommuner, samt
 - e. att i riktlinjen understryka att förvaltningar och bolag ska *skyndsamt* lyfta till berörda nämnder och styrelser vid problem att uppfylla riktlinjens nyckeltal och nå konsensus.

Yrkandet

En riktlinje för styrande nyckeltal, inklusive en rutin för hantering av avsteg, för kommunala verksamhetslokaler är välkommen. Rätt utformad kan den bidra till att i stadsplaneringens olika skeden underlätta både framdrift och säkerställande av nödvändiga funktioner och önskade kvaliteter. Givet att nyckeltalen blir starkt styrande för stadens nämnder och bolag är det är olyckligt att flera av de direkt berörda nämnderna inte känt sig bekväma att tillstyrka remissversionen. Externa byggherrar har flaggat för att de lösningar som de facto används idag i deras projekt inte fångas upp av nyckeltalen. Det är också oklart hur ambitiösa de föreslagna nyckeltalen är jämfört med nyckeltal i andra storstäder. Detta föranleder oss att återremittera ärendet.

Förskolenämnden, Lokalnämnden, Miljö- och klimatnämnden samt Park- och naturnämnden avstyrkte remissversionen av riktlinjen. Stadsledningskontoret har hanterat inkomna synpunkter genom justeringar i den föreslagna riktlinjen och förtydligande svar i

tillhörande tjänsteutlåtande. Innan riktlinjen antas vill vi höra vad de nämnder som avstyrkte remissversionen anser om stadsledningskontorets hantering av deras synpunkter i den nu föreslagna riktlinjen samt om den tillstyrks.

En knäckfråga är fortfarande balansen mellan ambitioner med friytor och möjlighet till stadsutveckling med bostäder för barnfamiljer i innerstaden. I stadsbyggnadskontorets och fastighetskontorets arbete med *Göteborgs utvidgade innerstad* har det gjorts analyser över lösningar på förskola i stads kvarter i innerstadsmiljö. Vi vill därför specifikt inhämta synpunkter från detta arbete som potentiellt kan ge nycklar för att lösa förskolors behov i innerstadsmiljöer.

Flera av de externa aktörer som bedriver stadsutveckling i Göteborg har flaggat för att de lösningar som använts i deras just färdigställda projekt och i projekt som är i detaljplaneprocesser inte täcks in av riktlinjens huvudprinciper. Vi vill därför även att riktlinjen remitteras till externa organisationer och aktörer för att inhämta erfarenhet, synpunkter och förslag på justeringar som möjliggör stadsutveckling med bostäder för familjer i kvarter i innerstaden inklusive förskolor med goda kvaliteter.

Tjänsteutlåtandet förtäljer att föreslagna nyckeltal är "*både rimliga och ambitiösa*" och att de "*på ett positivt sätt utmanar stadsutvecklingen*". Det är dock svårt ur tjänsteutlåtandet eller riktlinjen att utläsa och bilda sig en uppfattning om *hur* ambitiösa eller utmanande de valda nyckeltalen är. För att få en bild av den föreslagna ambitionsnivån i Göteborg efterfrågar vi information om motsvarande nyckeltal eller praxis i Stockholms och Malmös kommuner – särskilt intressant är de två städernas hantering av friytor i sina innerstadsmiljöer.

I den tidigare remissversionen av riktlinjen underströks att förvaltningarna och bolagen *skyndsamt* skulle lyfta frågan till nämnder och styrelser vid problem att nå konsensus utifrån riktlinjens nyckeltal. Med anledning av tidigare fall då oenigheter lett till årslånga diskussioner mellan tjänstemän är det viktigt att i riktlinjen understryka att problem med att enas på tjänstemannanivå ska lyftas *skyndsamt* till ansvariga nämnder och styrelser. Avstegshanteringen i riktlinjen och uppmaningen till skyndsamt eskalerande kan förvisso inledningsvis tänkas ge fler fall som behöver lyftas till nämnder och styrelser, men över tid är det rimligt att tidigare beslut formar en vägledande praxis som minskar behovet av särskilda utredningar och att lyfta bedömningen till politisk nivå.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-02-10

Diarienummer 0581/21

Handläggare

Tommy Eliasson

Telefon: 031-368 01 35

E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler, i enlighet med bilagan till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.
2. Ansvar för ramprogram bostad med särskild service i egen produktion överförs från kommunstyrelsen till nämnden för funktionsstöd.
3. Ansvar för ramprogram bostad med särskild service i flerbostadshus överförs från kommunstyrelsen till nämnden för funktionsstöd.
4. Ansvar för ramprogram för lokalutformning av vård- och omsorgsboenden i Göteborgs Stad överförs från kommunstyrelsen till äldre samt vård- och omsorgsnämnden.
5. Ansvar för ramprogram för förskole- och skolbyggnader överförs från kommunstyrelsen till förskolenämnden respektive grundskolenämnden.

Sammanfattning

Föreslagen riktlinje innebär att kommunfullmäktige genom styrande nyckeltal definierar ramarna och utgångspunkterna vid planering av kommunala verksamhetslokaler inom Göteborgs Stad. Ansvar för att definiera funktioner och funktionssamband för stadens verksamhetslokaler genom upprättandet och fastställandet av ramprogram föreslås överföras från kommunstyrelsen till stadens nämnder.

Förslag till Göteborgs stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler skickats för yttrande till totalt 23 remissinstanser.

En central och bärande del i riktlinjen är nämnders och styrelser ansvar för att utforma kvalitativa och ändamålsenliga verksamhetslokaler såväl som i att hitta gemensamma vägar och funktionella kompromisser inom riktlinjens ramar. Målsättningen är att eventuella målkonflikter i huvudsak ska lösas mellan berörda nämnder och styrelser och endast i undantagsfall beredas i kommunstyrelsen för beslut om prioritering.

I ärendet konstateras utifrån flera olika perspektiv att det är svårt och många gånger inte möjligt, inte bara i Göteborg, utan i alla Sveriges kommuner att kunna erbjuda kommunal service på exakt samma sätt i alla delar av kommunen.

I ärendet bemöter stadsledningskontoret särskilt de remissinstanser som har avstyrkt förslaget till riktlinje, tillstyrkt med fördjupade kommentarer samt en av de som har lämnat rekommendationer. Stadsledningskontoret kommer att bemöta vad kontoret

uppfattar som kärnan i inkomna remissvar. Utifrån vad som framkommer i detta ärende har stadsledningskontoret reviderat förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Föreslagen riktlinje innebär att kommunfullmäktige genom de styrande nyckeltalen definierar ramarna och utgångspunkterna vid planering av kommunala verksamhetslokaler inom Göteborgs Stad.

De ekonomiska konsekvenser som uppkommer i stadsutvecklingen kopplat till behov av kommunala verksamhetslokaler bedöms i stort inte påverkas av föreslagen riktlinjen. Riktlinjen synliggör, samlar och förtydligar en till stora delar redan existerande planeringspraxis och de ekonomiska konsekvenser som förväntas uppstå kopplat till dessa behov bedöms i huvudsak inte förändras jämfört med idag. Däremot skapas bättre möjligheter att förutse och planera för prognostiserade behov av kommunala verksamhetslokaler och därigenom bättre förutsättningar för en mer ekonomiskt hållbar stadsutveckling.

Huvudprincipen i de styrande nyckeltal som föreslås är att planeringen ska utgå ifrån det högre talet i ett nyckeltalsspann eller tolerans. Men det är också möjligt att förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans givet att berörda nämnder och styrelser i konsensus är överens om att göra det. En förflyttning innebär krav på kompensatoriska åtgärder för att kunna bibehålla en ändamålsenlig och kvalitativ verksamhet. Det är inte osannolikt att dessa kompensatoriska åtgärder kan komma att få ekonomiska konsekvenser. Förskolenämnden lyfter exempelvis i sitt remissvar potentiellt ökade kostnader på grund av behov av förråd och toaletter på kompletterade friytor som inte ligger i direkt anslutning till förskolan.

Kostnader för kompensatoriska åtgärder förekommer redan idag och hanteras i samband med etablering av nya verksamhetslokaler och kan som i exemplet från förskolan innebära ökade driftskostnader för verksamheten. Föreslagen riktlinje definierar en struktur och metod för att kunna identifiera och föreslå kompensatoriska åtgärder samt stärker nämnder och styrelser ekonomiska mandat genom konsensusprincipen. I ett vidare perspektiv förväntas också mer ändamålsenliga kompensatoriska åtgärder bidra till att skapa en mer funktionell och attraktiv stad för stadens invånare.

Bedömning ur ekologisk dimension

Föreslagen riktlinje innebär att kommunfullmäktige genom de styrande nyckeltalen definierar ramarna och utgångspunkterna vid planering av kommunala verksamhetslokaler inom Göteborgs Stad. Riktlinjen innebär inte att kommunfullmäktige anger hur ytorna som de styrande nyckeltalen definierar ska utformas i syfte att skapa kvalitativa och ändamålsenliga verksamhetsytor. Det ansvaret och uppdraget vilar på stadens nämnder och styrelser att gemensamt säkerställa i samband med genomförandet av olika projekt i stadsutvecklingen.

Beskriven ansvarsfördelning är inget nytt, redan idag sker planeringen på detta sätt. De föreslagna nyckeltalen synliggör och fastställer en till stora delar redan befintlig planeringspraxis. Ansvarsfördelningen innebär att i varje projekt så ska stadens nämnder och styrelser beakta de styrande dokument som kommunfullmäktige har fastställt och som har bäring på ett genomförande av planerad stadsutveckling. I sammanhanget kan

nämns det nyligen antagna miljö- och klimatprogrammet. Under målet människan finns delmålet Göteborgs Stad säkrar en god luftkvalitet för göteborgarna med indikatorer och målvärden för luftkvalitet på bland annat förskolegårdar. Delmålet Göteborgs Stad säkrar en god ljudmiljö för göteborgarna har indikatorer med målvärden för ljudmiljöer vid bland annat förskolegårdar. Vidare finns det indikatorer och målvärden avseende grönytefaktor vid förskolor under delmålet Göteborgs Stad säkrar tillgången till grönområden och nyttjar ekosystemtjänster.

Men hänsyn behöver också tas till stadens arbete med metod för grönytefaktorer i plan- och exploateringsprojekt. Grönytefaktorn är ett mått på hur mycket ekosystemtjänster ett område ger, det vill säga hur mycket hjälp vi får av gröna och blå ytor att hantera vissa miljöutmaningar på den aktuella platsen. Organisation och planering för arbetet med grönytefaktorer sker samordnat med stadens riktlinjer för kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster. Båda är metoder som hanterar miljövärden i plan- och exploateringsprojekt, men utifrån lite olika ingångar som befintliga värden eller behov.

Ett fastställande av de styrande nyckeltal kommer med stor sannolikhet att i vissa projekt utmana både miljö- och klimatprogrammet som de definierade grönytefaktorerna. Särskilt i innerstaden där möjligheterna att utforma förskole- och skolgårdar på grund av geografiska begränsningar skiljer sig från mellanstaden och ytterstaden. I dessa fall ställs stora krav på stadens nämnder och styrelser att hitta gemensamma vägar, funktionella kompromisser och kanske också helt nya sätt att möta den målbild som anges i dokumenten ovan.

Men nyckeltalen innebär också tydlighet och transparens. Genom de styrande nyckeltalen blir stora delar av de kommunala behoven kända, utgångspunkterna blir tydliga. Det är därigenom fullt möjligt för stadens nämnder och styrelser att både var för sig som gemensamt ta fram olika strategier och processer för hur stadens miljö- och klimatmål kan nås, givet de förutsättningar som finns inom Göteborgs Stad.

Genom den tydlighet och transparens som de styrande nyckeltalen ger bedöms de också bidra till att skapa förutsättningar för ett lägre klimatavtryck. Exempelvis genom att en bättre geografisk placering kan underlätta ett mer hållbart resande med kollektivtrafik eller cykel. Kända och tydliga behov kan också bidra till att underlätta ett mer cirkulärt användande av befintliga resurser.

Bedömning ur social dimension

Föreslagen riktlinje innebär att kommunfullmäktige genom de styrande nyckeltalen definierar ramarna och utgångspunkterna vid planering av kommunala verksamhetslokaler inom Göteborgs Stad. Genom riktlinjen säkerställs att de kommunala lokalbehov som kan beskrivas genom styrande nyckeltal beskrivs på ett metodiskt likvärdigt sätt.

Det är viktigt att bära med sig att med stadens geografiska förutsättningar så varierar stadens möjligheter att kunna möta alla kommuninvånarens behov på exakt samma sätt i alla delar av staden. Förutsättningarna i innerstaden skiljer sig från mellanstaden och ytterstaden. Hur staden exempelvis möter barn och unga, äldre eller invånare med funktionshinder kan därför komma att variera utifrån vilka lokala förutsättningar som finns. I detta sammanhang är den bärande principen att även om utförandet varierar så ska den samlade kvalitén vara likvärdig. I innerstaden är det svårare med friytor samtidigt

som det finns en större tillgång och tillgänglighet till ett bredare utbud av olika former av samhällsservice, parker, museer, idrottsanläggningar med mera. Den samlade kvalitén behöver belysas från flera perspektiv. Den skapas genom helhet inte genom fokus på ett fåtal detaljer. Föreslagen riktlinje skapar bättre förutsättningar för stadens verksamheter att bidra med olika perspektiv och erfarenheter in i stadsutvecklingsprocessen.

Exempelvis genom att det tydligt anges att det krävs kompensatoriska åtgärder för att kunna förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans.

Barnkonventionen blev svensk lag 1 januari 2020. Detta har medfört förhöjda krav på Sveriges kommuner att arbeta på ett mer strukturerat sätt gällande frågor som rör barns rättigheter. Barnets bästa ska beaktas vid varje beslut som berör barn. Exempelvis i kommunernas arbete med budget och stadsutveckling. Den hårdnande konkurrensen om marken i innerstadsmiljöer kan göra att barns och ungas intressen lätt kan komma i andra hand. Barn och ungas ytor kan då komma att minska i en förtätad stad vilket kan ha en negativ påverkan på barn och ungas hälsa och utveckling. Denna riktlinje syftar till att motverka det genom att besluta om tydliga ramar för hur mycket friyta som ska avsättas för barn och unga i stadsplaneringen för att säkerställa ytor med god kvalitet för lek, lärande, fysisk aktivitet och återhämtning samtidigt som staden kan fortsätta att utvecklas. Riktlinjen kan på detta sätt medverka till att de beslut som fattas inom området framgent blir mer barnrättsmedvetna.

I ett lokalförsörjningsperspektiv sätter föreslagen riktlinje utgångspunkterna för behov av kommunala verksamhetslokaler i stadsplaneringen. Riktlinjen reglerar inte hur lokalerna eller tillhörande utemiljöer utformas i syfte att skapa ändamålsenliga och kvalitativa verksamhetslokaler. Det ansvaret vilar på de nämnder och styrelser som på olika vis är delaktiga i olika projekt i genomförandet av planerad stadsutveckling. I ett genomförande är exempelvis barnrättsperspektivet lika viktigt att beakta som perspektivet om en jämlik stad.

Om föreslagen riktlinje antas föreslås att ansvaret för att upprätta och fastställa ram- eller lokalfunktionsprogram överförs från kommunstyrelsen till respektive ansvarig nämnd. I ett sådant dokument är det också möjligt för nämnden att belysa hur barnrättsperspektivet säkerställs i samband med ett genomförande.

Bilaga

Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Ärendet

Ärendet avser antagande av Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler. Den nya riktlinjen föreslås börja gälla efter att kommunfullmäktige har fattat beslut om antagande. Riktlinjen är det andra steget i genomförandet av Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 § 663 att skicka förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler på remiss. Stadsledningskontoret återkommer nu till kommunstyrelsen med en redogörelse för inkomna remissvar och en redovisning för de revideringar av föreslagen riktlinje som dessa har föranlett.

Förändrad styrning genom planering utifrån styrande nyckeltal

Ett eventuellt antagande av denna riktlinje innebär en förflyttning i styrning från ramprogram till riktlinjen för styrande nyckeltal. Genom riktlinjen sätter kommunfullmäktige utgångspunkterna vid planering av kommunala verksamhetslokaler genom att ange volymnyckeltal, nyckeltal lokalyta och nyckeltal friyta.

En central och bärande del i riktlinjen är det ansvar som berörda nämnder och styrelser har för att hitta gemensamma vägar och funktionella kompromisser inom riktlinjens ramverk. Målsättningen är att eventuella målkonflikter i huvudsak ska lösas mellan berörda förvaltningar och bolag och endast i undantagsfall behöva beredas i kommunstyrelsen för beslut om prioritering. I riktlinjen finns fyra olika sätt att avgöra utgångspunkten vid planering av kommunala verksamhetslokaler.

1. Huvudprincipen är att planering ska ske utefter det högre talet i ett nyckeltalsspann eller utifrån grundalet i en tolerans
2. Riktlinjen ger möjlighet till förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans givet att berörda nämnder och styrelser i konsensus är överens om att göra det. Uppstår konsensus är det den nya utgångspunkten i planeringen
3. Om konsensus inte kan nås vid förflyttning eller om det finns behov av att utgå från ett tal som ligger bortanför de beslutade nyckeltalen så ska en utredning om kommunal service genomföras. Om det i utredningen kan uppstå konsensus om ett lämpligt alternativ är det den nya utgångspunkten i planeringen
4. Skulle berörda nämnder och styrelser trots upprepade försök under både punkt 2 och 3 inte lyckas hitta gemensamma vägar och funktionella kompromisser. Föreslås det ytterst vara möjlig att bereda en utredning om kommunal service för prioriteringsbeslut i kommunstyrelsen. Att en utredning bereds för beslut är inte givet. Om konsensus inte har uppnåtts trots upprepade försök kanske det är mer sannolikt att projektet bör avslutas. Skulle utredningen trots allt beredas kommunstyrelsen för beslut är det beslutet den nya utgångspunkten i planeringen

Överföring av ansvar för ramprogram

Göteborgs Stad har idag fyra ramprogram som är publicerade på stadens hemsida. Två av dessa är antagna av kommunstyrelsen och två av dem är antagna på tjänstepersonsnivå av stadsledningskontoret genom det tidigare lokalsekretariatet.

Det huvudsakliga syftet med ramprogrammen kan sägas vara tvådelat. Dels fokuserar ramprogrammen på att identifiera funktioner och funktionssamband som är viktiga och centrala för arbetet med att ta fram ändamålsenliga verksamhetslokaler. Dels fokuserar ramprogrammen på att fastslå olika typer av styrande nyckeltal i syfte att säkra upp tomtstorlekar, lokal- och friytor. Ett exempel på detta är nuvarande ramprogram för förskola och grundskola som definierar nyckeltal för lokal- och friyta.

Kopplat till de fastslagna nyckeltalen i ramprogram kan det, som i fallet förskola och grundskola också finna en planeringspraxis. I detta exempel är det i praktiken ett volymnyckeltal, som anger volymbehov i den tidiga planeringen. I fallet förskola och grundskola har det varit 0,5 barn per bostad som sedan har fördelats på två tredjedelar grundskola och en tredjedel förskola.

Föreslagen riktlinje innebär att kommunfullmäktige genom styrande nyckeltal definierar ramarna och utgångspunkterna vid planering av kommunala verksamhetslokaler inom Göteborgs Stad. Om föreslagen riktlinje antas föreslås att ansvaret för att definiera funktioner och funktionssamband för stadens verksamhetslokaler genom upprättandet och fastställandet av ramprogram överförs från kommunstyrelsen till stadens nämnder. Det blir därigenom stadens nämnder som själva avgör om det ska tas fram ramprogram för nämndens verksamhetslokaler eller inte. Skulle det uppstå oklarheter mellan befintliga såväl som nya ramprogram och föreslagen riktlinje är det riktlinjen som är styrande i enlighet med stadens styrsystem.

Benämningen ram- eller lokalfunktionsprogram är en fackterm inom fastighetsbranschen och ska inte förväxlas med definitionen av program i Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument. Utifrån riktlinjen motsvarar ram- och lokalfunktionsprogram definitionen av en riktlinje.

Kommunala verksamheter med definierade nyckeltal

I förslaget till riktlinje för styrande nyckeltal samlas nyckeltalen för kommunala verksamhetslokaler i ett och samma styrande dokument, förtydligas och utvecklas. Styrande nyckeltal definieras för förskolenämnden, grundskolenämnden, idrotts- och föreningsnämnden, nämnden för funktionsstöd, utbildningsnämnden, äldre samt vård och omsorgsnämnden. Nyckeltal definieras för de av nämndernas verksamheter där det har bedömts vara möjligt att få fram relevanta nyckeltal.

När det gäller socialnämnderna har representanter från de fyra socialförvaltningarna inte sett möjlighet att definiera några nyckeltal för socialnämndernas verksamhet. Socialförvaltningarna har sett möjlighet att i respektive nämnds lokalbehovsplan ange unika lokalbehov.

När det gäller kulturnämndens verksamhet så spänner den över ett brett område med olika lokalbehov som många gånger är att betrakta som unika. Av denna anledning har representanterna från kulturförvaltningen inte sett någon möjlighet att i detta skede definiera några nyckeltal för kulturnämndens verksamhet, utan de lokalbehov som uppstår kommer identifieras i stadens lokalförsörjningsplan och kulturnämndens lokalbehovsplan

Skulle det i ett senare skede bli möjligt att definiera ytterligare nyckeltal för en eller flera nämnder kan riktlinjen revideras i enlighet med identifierat behov.

För förskolenämnden och grundskolenämnden fastslås volymnyckeltal och nyckeltal för lokalyta och friyta. Det tidigare antagandet om 0,5 barn per bostad omdefinieras och bryts upp i förskola respektive grundskola och kopplas tydligare till olika typer av bostäder och geografi för att bättre spegla det utfall som finns i staden idag. Nyckeltalen för lokalyta bygger på de nyckeltal som finns i nuvarande ramprogram. För nyckeltal friyta har anpassningar till geografi och läge genomförts.

För idrotts- och föreningsnämnden, som tidigare har definierat volymnyckeltal för de vanligaste anläggningstyperna, så lyfts dessa nu in i riktlinjen. För de vanligaste anläggningstyperna definieras också nyckeltal lokalyta. Nyckeltalen bygger på utfall och praxis men har tidigare inte formellt definierats.

För nämnden för funktionsstöd definieras nyckeltal lokalyta för bostad med särskild service genom att fastslå storlek på tomt och ett spann för byggrätter och behov av ytor vid inhyrning. Dessa nyckeltal bygger på gällande praxis men har tidigare inte formellt definierats.

För utbildningsnämnden definieras nyckeltal stocklokalalyta för gymnasieskolans högskoleförberedande program. Nyckeltalet bygger på utfall i befintliga gymnasieskolor men har tidigare inte formellt definierats.

För äldre- samt vård och omsorgsnämnden definieras nyckeltal lokalyta och friyta för vård och omsorgsboende. Nyckeltal lokalyta bygger på utfall och praxis kopplat till gällande ramprogram. Nyckeltal friyta har tidigare inte definierats och det finns inga nationella riktlinjer utan nyckeltalet bygger på det behov som förvaltningens representanter har identifierat.

För att kunna leverera faktisk förändring utifrån den nya riktlinjen så är det nödvändigt att stadens nämnder och styrelser inleder ett arbete med att se över och säkra upp styrningen inom den egna organisationen i linje med kommunfullmäktiges beslut. Förutom det interna arbetet behöver gemensamma processer mellan nämnder och styrelser säkras upp eller justeras i enlighet med kommunfullmäktiges beslut.

Tre typer av styrande nyckeltal

De tre nyckeltalen (volymnyckeltal, nyckeltal lokalyta och nyckeltal) friyta kan användas både fristående och i kombination med varandra och i lokalförsörjningsprocessens samtliga tidsperspektiv nutid, närtid och framtid. Stadsledningskontoret föreslås få ansvar för att kontinuerligt följa upp och vid behov föreslå revidering av beslutade nyckeltal.

Det innebär att volymen som anges i volymnyckeltalet kan adderas med nyckeltal lokalyta och nyckeltal friyta. När nyckeltalen adderas med varandra gäller det att vara observant på att ytor som ska samnyttjas inte räknas två gånger, exempelvis lokalytor för idrottshallar som ska samnyttjas mellan grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden.

För stadens lokalförsörjning är det avgörande att ytor för kommunal service reserveras tidigt eftersom det är svårt att skapa de ytor som behövs i efterhand. Målsättningen med riktlinjen är att den skall bidra till en ökad tydlighet gällande hur behoven ser ut. Riktlinjen ger en möjlighet till förflyttning i enlighet med de spann eller toleranser (procentuell avvikelse) som anges kopplat till respektive nyckeltal. Huvudprincipen är att planeringen ska utgå ifrån det högre talet i ett nyckeltalsspann och från grundtalet i en

nyckeltalstolerans. Om det inte är möjligt att via förflyttning i nyckeltalet klara planeringen, utan målkonflikter kvarstår, finns det möjligheter att göra avsteg från de styrande nyckeltalen genom den hanteringsordning som föreslås i riktlinjen. Exempel på målkonflikter kan vara svårigheter att uppnå behovet av friytor för förskolor och grundskolor i innerstaden, tomtstorlek för boende med särskild service, exploateringsekonomi i balans eller lokalytor för idrott och kultur.

De nyckeltal som anges i denna riktlinje föreslås gälla för nyproduktion på nya fastigheter men kan även användas som vägledning i samband med planering för ny-, om- och tillbyggnader på befintliga fastigheter.

Volymnyckeltal

Volymnyckeltalet syftar till att säkerställa fortsatt handlingsutrymme gällande behov av kommunal service genom reservation av mark och byggrätter, primärt i ett framtids- och närtidsperspektiv. Volymnyckeltal är en teoretisk konstruktion som exempelvis kan grunda sig på befolkningsstatistik, tidigare planeringsutfall eller socioekonomiska och geografiska aspekter. Detta kan till exempel illustreras genom ett visst antal barn i förskoleålder eller elever i grundskoleålder per bostad i flerfamiljshus eller småhus. Av denna anledning kan konstruktionen och uppbyggnaden av olika volymnyckeltal variera mellan stadens verksamheter. I riktlinjen definieras volymnyckeltal för förskola, grundskola samt idrott och förening.

Utifrån kommunstyrelsen övergripande ansvar för stadens lokalförsörjning föreslås i riktlinjen att kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret ska ansvara för att säkerställa volymnyckeltalen eller vid avsaknad av volymnyckeltal de motsvarande behov som anges i berörda nämnders lokalbehovsplaner. En liknande hantering finns även inom Stockholm Stad där kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret, i ett tidigt skede, är ansvariga för den samordnade skolplaneringen i Stockholm även kallad SAMS.

Föreslaget volymnyckeltal för förskola och grundskola bygger på statistiskt utfall i staden både utifrån befintlig bebyggelse som utifrån nybyggda bostäder. Utifrån utfall i staden har nyckeltalet också delats upp mellan småhus och flerfamiljshus samt delats upp mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden). När det gäller idrott och förening baseras föreslagna volymnyckeltal på den bedömning som idrotts- och föreningsnämnden själva har gjort.

Nämnder och styrelser med ansvar för exploatering och nämnd med ansvar för fysisk planering, ska i enlighet med respektive uppdrag och ansvarsområde, säkerställa att beslutade volymnyckeltal uppnås i stadsplaneringen. Utgångspunkten är det högre talet i nyckeltalsspannet. Om nämnder och styrelser med ansvar för exploatering och nämnd med ansvar för fysisk planering bedömer att en förflyttning i nyckeltalsspannet bör ske ska dessa nämnder säkerställa att avstämning och samordning sker med:

- Kommunstyrelsen

När kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret avgör var i ett volymnyckeltalsspann som planeringen ska utgå ifrån ska avstämning och samordning vid behov ske med:

- nämnder med ansvar för berörd kommunalverksamhet
- Nämnder och styrelser med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till mark och byggnader

För att det ska vara möjligt att förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans måste konsensus råda mellan berörda nämnder och styrelser. Om konsensus inte kan uppnås ska frågan hanteras i enlighet med den avstegshantering som föreslås i riktlinjen.

Nyckeltal lokalyta

Nyckeltal för lokalyta anger behov av lokalyta för olika kommunala verksamhetslokaler. För de nämnder där nyckeltal lokalyta finns definierat anges också om det är skillnad mellan egenägda och inhyrda lokaler. Behovet av lokalyta kan uttryckas på olika sätt. Exempelvis antal kvadratmeter per barn eller elev, antal kvadratmeter per lägenhet på vård- och omsorgsboende för äldre, storlek på tomt för bostad med särskild service, med flera.

I riktlinjen definieras nyckeltal lokalyta för förskola, grundskola, idrott och förening, bostad med särskild service, gymnasieskolans högskoleförberedande program samt vård- och omsorgsboende för äldre. Nyckeltalen lokalyta för förskola och grundskola är samma som i gällande ramprogram och föreslås bibehållas. Nyckeltal lokalyta för övriga verksamheter har definierats i samarbete med berörda verksamheter.

Nämnder och styrelser med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för fysisk planering samt nämnder och styrelser med ansvar för mark och byggnation ska i enlighet med respektive uppdrag och ansvarsområde, säkerställa att beslutade nyckeltal för lokalyta uppnås. Utgångspunkten är det högre talet i ett spann eller grundtalet i en tolerans. Om nämnder och styrelser med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för fysisk planering samt nämnder och styrelser med ansvar för byggnation ser behov av att förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans ska avstämning och samordning ske med:

- nämnder med ansvar för berörd kommunal verksamhet

För att det ska vara möjligt att förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans måste konsensus råda mellan berörda nämnder och styrelser. Om konsensus inte kan uppnås ska frågan hanteras i enlighet med den avstegshantering som föreslås i riktlinjen.

Nyckeltal friyta

Nyckeltal för friyta anger det behov av friyta som finns kopplat till olika kommunala verksamhetslokaler. Friyta är den utomhusyta som krävs för att vissa av stadens verksamheter ska få en funktionell och kvalitativ verksamhet, exempelvis förskola, grundskola och vård- och omsorgsboende för äldre. Oavsett verksamhet, ingår inte, förrådsbyggnader, bil- och cykelparkering samt ytor för lastning och lossning i friytan. Hur nyckeltalet byggs upp kan variera mellan stadens verksamheter. I riktlinjen definieras nyckeltal friyta för förskola, grundskola, samt vård- och omsorgsboende för äldre.

Nyckeltalen friyta för förskola och grundskola bygger på de nyckeltal som finns i gällande ramprogram. En anpassning har skett utifrån den de diskussioner som skedde i samband med nyckeltalens framtagande. Föreslagna nyckeltal bygger på en avvägning mellan nu gällande nyckeltal, inspel från berörda verksamheter, omvärldsbevakning från andra kommuner, boverkets rekommendationer, aktuell forskning samt de olika geografiska förutsättningar som finns i innerstaden, mellanstaden och ytterstaden.

Det finns i dagsläget inga rekommendationer när det gäller friyta kopplat till vård- och omsorgsboenden för äldre. Föreslaget nyckeltal är därför framtaget i nära samarbete med verksamheten.

Nämnder och styrelser med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för fysisk planering samt nämnder och styrelser med ansvar för mark och byggnation ska i enlighet med respektive uppdrag och ansvarsområde, säkerställa att beslutade nyckeltal för friyta uppnås i stadsplaneringen. Utgångspunkten är det högre talet i nyckeltalsspannet. Om nämnder styrelser med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för fysisk planering samt nämnder och styrelser med ansvar för byggnation ser behov av att förflytta sig i ett nyckeltalsspann ska avstämning och samordning ske med:

- nämnder med ansvar för berörd kommunal verksamhet

För att det ska vara möjligt att förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans måste konsensus råda mellan berörda parter. Om konsensus inte kan uppnås ska frågan hanteras i enlighet med den avstegshantering som föreslås i riktlinjen.

Hantering av avsteg

Utgångspunkten vid planering genom styrande nyckeltal är det ansvar som berörda nämnder och styrelser har att i att hitta gemensamma vägar och vid behov funktionella kompromisser inom riktlinjens ramverk.

Om konsensus inte kan nås vid förflyttning eller om det finns behov av att utgå från ett tal som ligger bortanför de beslutade nyckeltalen så kan en utredning om kommunal service genomföras. Uppstår någon av dessa två händelser föreslår riktlinjen att det ska finnas möjlighet att framställa en utredningsförfrågan till kommunstyrelsen som genom stadsledningskontoret kan genomföra en utredning om kommunal service. Den föreslagna ansvarsplaceringen bottenar i kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges övergripande ansvar för stadens lokalförsörjning.

Utredningen är en fördjupad behovsanalys som exempelvis utifrån planerad byggnation, prognostiserad befolkningsutveckling och tillgång till befintliga kommunala verksamhetslokaler, ska synliggöra möjliga alternativ och vilka konsekvenser dessa kan få för stadsplaneringen och berörda verksamheter. En utredning om kommunal service kan fastslå var i ett nyckeltalsspann eller tolerans som planeringen ska utgå ifrån. Den kan också fastslå att det finns möjligheter att gå bortanför beslutade nyckeltal. Nås konsensus i utredningen är det den nya utgångspunkten i planeringen.

Om konsensus inte kan uppnås inom ramen för en utredning om kommunal service föreslår riktlinjen att det ytterst ska finnas möjlighet för stadsledningskontoret att bereda utredningen till kommunstyrelsen för beslut om prioritering. Det är inte givet att alla utredningar om kommunal service bereds kommunstyrelsen för prioriteringsbeslut. Om konsensus inte kan nås bör kanske ett projekt snarare avslutas. Stadsledningskontoret föreslås få ansvar för att avgöra om en utredning ska beredas i kommunstyrelsen eller inte. Om utredningen bereds i kommunstyrelsen blir beslutet den nya utgångspunkten för stadsplaneringen i ett aktuellt projekt.

Legala aspekter av föreslagna nyckeltal

Friyta för förskolebarn och grundskoleelever är en viktig fråga och möjligheten att lösa den på ett funktionellt och kvalitativt sätt skiljer sig mellan Sveriges kommuner. I Göteborgs Stad varierar det mellan stadens olika delar vilka friytor som är möjliga att nå. Största utmaningen står att finna i stadens centrala delar och i innerstaden i synnerhet.

Här finns flera exempel bland befintliga förskolor och grundskolor där friytan understiger det som föreslås i denna riktlinje.

I plan- och bygglagen (PBL) anges inga absoluta mått för friyta. Istället framgår av 8 kap 9–11 §§ PBL 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 enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.”

Boverket har utifrån PBL tagit fram allmänna råd som rör placering och anordnande av friyta, se vidare Boverkets allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamheter. De allmänna råden skiljer på placering och anordnande av friyta på obebyggd tomt respektive placering och anordnande på bebyggd tomt. De allmänna råden avseende beskrivning av friytans fysiska uppbyggnad har en starkare skrivning avseende ändamålsenlighet och friytans placering än andra rekvisit som sol- och skuggförhållanden, yta och slitage. I de allmänna råden specificeras inga konkreta siffror/tal på hur stor friytan ska vara.

Boverket har i andra sammanhang gjort bedömningar att ett rimligt mått på friyta kan vara 40 kvm/barn i förskolan och 30 kvm/barn i grundskolan. Detta är en övergripande, ej bindande, rekommendation som riktar sig till alla Sveriges kommuner. Några formella krav på en viss yta finns alltså inte.

I arbetet med att ta fram ett nytt nyckeltal för friyta för förskola och grundskola har utgångspunkten varit Göteborgs Stads befintliga riktvärden från 2014. Förskolenämnden såväl som grundskolenämnden driver också utifrån organisatoriska och ekonomiska skäl en inriktning om större enhetsstorlekar. Förskolenämndens inriktning är en minsta enhetsstorlek om 72 barn. För grundskolan är en utgångspunkt grundskolenämndens antagande av skolenhetsutredningen (GSN 2020-06-24 §156). I utredningen slås dels fast en organisatorisk inriktning mot F-6 respektive 7–9-skolor, dels en önskad enhetsstorlek på 600–1 000 elever för F-6-skolor och 500–900 elever för 7–9-skolor. Dessa utgångspunkter är givetvis relevanta och viktiga att beakta men i de geografiskt utmanande delarna av staden såsom innerstaden blir det mycket svårare att lokalisera större enheter utifrån kraven på friyta.

I detta sammanhang är det också viktigt att belysa utgångspunkten vid beräkning av friyta för förskola och grundskola inom Göteborgs Stad. Utgångspunkten är att alla barn/elever ska kunna vara ute vid samma tidpunkt och då ha tillgång till det rekommenderade friytetalet per barn/elev. Vidare bygger också utgångspunkten på att samtliga inskrivna barn/elever är närvarande samt att lokalerna är fullbelagda till sin maximala fysiska kapacitet. Om det utifrån dessa utgångspunkter skulle vara möjligt för förskolan och grundskolan att hitta vägar för att på ett kvalitativt och ändamålsenligt sätt kunna schemalägga utevistelsen, särskilt i innerstaden, så bedömer stadsledningskontoret att det kan få effekt på det samlade behovet av friyta.

Ett flertal kommuner, exempelvis Malmö och Uppsala, har tagit fram egna riktlinjer och rekommendationer avseende friyta för förskola. Dessa riktlinjer bygger på tolkning av

rekommendationer samt på egna lokala förutsättningar. I kommuner med snävare tolkning av friytebehovet ligger fokus på kvalitet och ändamålsenlighet.

I föreliggande förslag till riktlinje föreslås en uppdelning av förskolans friyta mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden). Uppdelningen har fått kritik och kommenterats av ett flertal remissinstanser. Bakgrunden till stadsledningskontorets förslag gällande uppdelningen av förskolans friyta mellan innerstaden och övriga staden vilar på tre huvudsakliga faktorer.

- Uppdelningen är dels kopplat till den geografiska begränsning som är given i innerstaden, där det i jämförelse med mellanstaden och ytterstaden råder större konkurrens mellan olika medborgargrupperns behov och de ytor som finns tillgängliga. Denna förutsättning innebär att stadens möjligheter att kunna möta samtliga medborgares behov på samma sätt skiljer sig från mellanstaden och ytterstaden.
- Uppdelningen är också kopplad till det utfall av friyta som finns både när det gäller befintliga förskolor i innerstaden som i pågående projekt där det finns flera exempel på när det inte går att nå nuvarande målbild. Stadsledningskontoret instämmer i vikten och behovet av att det finns tillräckliga friytor för stadens förskolor. Men även om nyckeltalet för friyta skulle definieras med ett högre spann, exempelvis 35 kvm per barn, så är det stadsledningskontorets bedömning att det i praktiken sällan eller aldrig skulle vara möjligt att nå i innerstaden.
- Slutligen är uppdelningen också kopplad till kommunens skyldighet att kunna erbjuda plats i förskolan och grundskolan. Om det inte kan tillskapas platser för att möta de behov som finns i innerstaden så kommer berörda barn och elever att behöva förflytta sig till en annan plats i staden, alternativt så behöver staden minska antalet nya bostäder.

Som framgår av ovan så är frågan om friytor komplicerad och innehåller flera olika perspektiv och dimensioner. Frågan om storlek på friyta för förskole- och skolverksamhet har prövats i bland annat avgörande från Mark- och miljööverdomstolen den 20 juni 2018 i mål M1926-17. Bakgrunden till målet var att miljönämnden i Malmö Stad hade förbjudit en förskola att utöka antalet barn från 30 till 35, eftersom detta skulle innebära att andelen friyta per barn skulle minska från 6,3 till 5,4 kvadratmeter.

I kommunens interna vägledning angavs det att 30 kvadratmeter per barn skulle anses vara en nedre gräns för vad som ansågs vara acceptabelt. Redan innan den föreslagna utökningen underskred alltså friytan per barn kraftigt den av kommunen rekommenderade storleken. Nämnden gjorde därför bedömningen att en ytterligare minskning skulle innebära en risk för sådan störning som avses i 9 kap. 3 § miljöbalken och som kan innebära en olägenhet för människors hälsa. Mark- och miljödomstolen ifrågasatte inte att ett underskridande av den rekommenderade friytan i och för sig skulle kunna riskera att menligt inverka på barns hälsa på det sätt som avses i miljöbalken. Men fann att det inte förelåg någon sådan risk i det konkreta fallet. Förskolan hade visat att den vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder för att tillse barnens behov av utevistelse. Vidare ansåg domstolen att förskolegårdens storlek inte ansågs väsentligt skilja sig från vad som var vanligt i stora och medelstora städers innerstadsområden. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som delade underinstansens bedömning med motiveringen att enbart det faktum att utearean vid en förskola uppgår till ett visst antal

kvadratmeter per förskolebarn inte i sig kan anses innebära en olägenhet för barnens hälsa. Behovet av friyta är viktigt och utifrån domstolens resonemang ovan så kan föreslagna nyckeltal sägas vara både rimliga och ambitiösa. Ytan är viktig inte bara utifrån det enskilda förskolebarnet eller grundskoleleven men också utifrån de positiva bieffekter som förskolans och grundskolans friytor kan ge på stadsrummet i stort. Samtidigt så måste frågan beaktas utifrån ett helhetsperspektiv. Det är svårt och många gånger inte fullt möjligt, inte bara i Göteborg, utan i alla Sveriges kommuner att kunna erbjuda kommunal service på exakt samma sätt i alla delar av en kommun.

När det gäller förskolans friyta bedömer stadsledningskontoret det därför som tydligare och mer transparent ur ett demokratiskt perspektiv att skapa rimliga förväntningar hos stadens invånare genom att vara tydligt med att staden inte har förutsättningar att kunna erbjuda exakt samma service på samma sätt till alla kommuninvånare i alla delar av staden.

Sammanfattning och bemötande av remissvar

Förslag till Göteborgs stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler skickades till totalt 23 remissinstanser. Av dessa tillstyrkte 15 instanser förslaget, 4 avstyrkte, 2 lämnade rekommendationer och 2 har ej svarat. I tabellen nedan redogörs för hur ovanstående fördelning ser ut per remissinstans.

Remissinstans:	Svar:
Byggnadsnämnden	Tillstyrker
Fastighetsnämnden	Tillstyrker
Förskolenämnden	Avstyrker
Förvaltnings AB Framtiden	Tillstyrker
Grundskolenämnden	Tillstyrker
Göteborg Energi AB	Ej svarat
Göteborgs Stads råd för funktionshinder	Lämnar rekommendation
Göteborgs Stads pensionärsråd	Lämnar rekommendation
Higab AB	Tillstyrker
Idrott och föreningsnämnden	Tillstyrker
Kulturnämnden	Tillstyrker
Lokalnämnden	Avstyrker
Miljö- och klimatnämnden	Avstyrker
Nämnden för funktionsstöd	Tillstyrker
Park och naturnämnden	Avstyrker
Socialnämnden Centrum	Tillstyrker
Socialnämnden Hisingen	Tillstyrker
Socialnämnden Nordost	Tillstyrker
Socialnämnden Sydväst	Tillstyrker
Trafiknämnden	Ej svarat
Utbildningsnämnden	Tillstyrker
Äldre samt vård- och omsorgsnämnden	Tillstyrker
Älvstranden utvecklings AB	Tillstyrker

Nedan bemöter stadsledningskontoret särskilt de remissinstanser som har avstyrkt förslaget till riktlinje, tillstyrkt med fördjupade kommentarer samt en av de som har lämnat rekommendationer. Stadsledningskontoret kommer att bemöta vad kontoret uppfattar som kärnan i inkomna remissvar. I den händelse de olika remissinstanserna har liknande kommentar kan hänvisning ske till bemötandet av en annan remissinstans för att undvika upprepningar. För den läsare som vill ta del av bemöta remissinstansers

fullständiga remissvar finns dessa tillgängliga på stadsledningskontoret. När det gäller de reminstanser som inte särskilt bemöts i detta tjänsteutlåtande finns dessa tillgängliga på samma sätt.

Förskolenämnden – avstyrker

Nämnden avstyrker förslaget och i nämndens remissvar lyfts följande synpunkter fram är:

1. behov av att förtydliga bakgrunden till föreslagen förändring
2. det finns otydligheter kring hur förflyttning i nyckeltalsspan eller toleranser ska ske samt vad planeringen ska utgå ifrån
3. betänkligheter kring de möjliga kompensatoriska åtgärder som lyfts i riktlinjen samt att det saknas en beskrivning om vad som kan ses som kompensatoriska åtgärder vid förflyttning eller avsteg
4. det finns otydligheter kring den föreslagna geografiska indelningen
5. betänkligheter kring möjligheten att kunna planera med ett lägre nyckeltal för lokalyta
6. betänkligheter kring uppdelning av förskolans friyta
7. det är oklart hur avsteg från beslutade nyckeltal kan ske

Nämndens kommentarer kommer att bemötas nedan.

Kommentar 1.

Nämnden vill se att riktlinjen bättre beskriver bakgrunden till föreslagen riktlinje och nyckeltal. Det är alltid en avvägning mellan hur mycket bakgrund som är lämpligt att lägga i en framåtblickande riktlinje och vad som är bättre att belysa i ett tjänsteutlåtande. Stadsledningskontoret instämmer i att det i detta fall är viktigt att underlätta för det institutionella minnet att förstå bakgrunden till konstruktionen av de olika nyckeltalen. I den reviderade riktlinjen har detta försökts balanseras mot vad som framgår av detta tjänsteutlåtande.

Kommentar 2.

Nämnden lyfter fram att det finns otydligheter kring hur förflyttning i nyckeltalsspan eller toleranser ska ske samt vad planeringen ska utgå ifrån. Stadsledningskontoret instämmer i otydligheten och har i riktlinjen förtydliga att en diskussion om förflyttning alltid ska utgå från den övre änden av ett spann eller från den utgångspunkt som anges i en tolerans.

När det gäller frågan om förflyttning vill stadsledningskontoret förtydliga att i riktlinjen kopplat till respektive nyckeltal föreslås ett spann eller en tolerans för att möjliggöra en flexibel hantering genom att skapa möjlighet till förflyttning givet att berörda nämnder och styrelser i konsensus är överens om det. Förskolenämnden lyfter fram att de uppfattar denna process som otydlig. Som tidigare förtydligats i detta tjänsteutlåtande är huvudprincipen och utgångspunkten i stadsplaneringen det högre talet i ett spann eller tolerans. Skulle någon förvaltning eller bolag i ett projekt vara av uppfattningen att det kan bli svårt att nå utgångspunkten i ett projekt finns möjlighet till förflyttning. Samtliga berörda nämnder och styrelser kan initiera en sådan diskussion och i den väger alla parter inspel och åsikter lika. Alla parter har ett ansvar att beakta förflyttningen både utifrån det egna uppdraget som ett hela staden perspektiv och aktivt söka samarbete och funktionella kompromisser. Förflyttningen kräver konsensus. Det är alltså inte möjligt att förflytta sig om någon berörd part inte ser möjlighet till det. Stadsledningskontoret instämmer med förskolenämnden att detta kan uppfattas som otydligt i riktlinjen och har förtydligat detta i den reviderade riktlinjen.

Kommentar 3.

Nämnden lyfter fram betänkligheter kring de möjliga kompensatoriska åtgärder som lyfts i riktlinjen samt att det saknas en beskrivning om vad som kan ses som kompensatoriska åtgärder vid förflyttning eller avsteg.

Vid förflyttning i ett spann kan frågan om kompensatoriska åtgärder bli aktuell. Detta kanske är särskilt tydligt när det gäller friyta för förskola och grundskola. Riktlinjen beskriver kompensatoriska åtgärder och lyfter fram exempel på dessa som samnyttjan och schemalagd utevistelse. Tanken med exemplen var inte att definiera och avgöra vilka kompensatoriska åtgärder som finns utan att visa på möjliga vägar att gå. Det är givetvis upp till berörda förvaltningar och bolag att i ett projekt diskutera och hitta lämpliga kompensatoriska åtgärder. Stadsledningskontoret instämmer i nämndens kommentar och har reviderat förslaget till riktlinje. För att minska risken för missförstånd har bland annat exemplen på möjliga kompensatoriska åtgärder tagits bort. När det gäller de kompensatoriska åtgärderna är det också viktigt att inte tappa bort riktlinjens grundprincip, för förflyttning krävs konsensus. Konsensusprincipen innebär att förflyttning i ett nyckeltalsspann inte kan ske utan att berörd verksamhet, i detta fall förskolan, har godkänt det. Samtidigt ligger det i nämndens intresse att hitta gemensamma vägar och komma överens med berörda nämnder och styrelser så att man kan leverera service i enlighet med sitt uppdrag.

Stadsledningskontoret instämmer också med nämnden att det finns ett behov av att förtydliga vad kompensatoriska åtgärder kan vara. Här ser stadsledningskontoret att det finns flera möjliga vägar att gå. Om beslut fattas att anta förslagen riktlinje så kommer det vara möjligt för förskolenämnden att ge förvaltningen i uppdrag att ta fram ett nytt ram- eller lokalfunktionsprogram för förskola. I ett sådant program skulle det vara möjligt för nämnden att ange och synliggöra möjliga och ändamålsenliga kompensatoriska åtgärder. En annan möjlighet är att de nämnder och styrelser som ser att de ofta kommer vara involverade i gemensamma processer som berör behov av kompensatoriska åtgärder tar fram en gemensam vägledning. Som ett positivt exempel i sammanhanget kan nämnas det arbete som har bedrivits i samarbete mellan ett flertal nämnder i syfte för att ta fram en riktlinje för buller vid förskole- och skolgårdar.

I sitt remissvar under den ekonomiska dimensionen lyfter nämnden att det är sannolikt att en eller flera av de kompensatoriska åtgärder som skulle kunna bli aktuella vid förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans skulle kunna innebära kostnader och komplicerade driftsfrågor. Stadsledningskontoret ser att de konsekvenser som beskrivs skulle kunna inträffa i ett projekt. Men det är svårt att på en generell nivå uttala sig om hur de ska hanteras. Däremot så finns det möjligheter att diskutera och värdera dem både vid förflyttning i ett spann eller tolerans och i samband med föreslagen avståndshantering.

Kommentar 4.

Nämnden lyfter fram att det är den geografiska uppdelning som anges i riktlinjen (centrala staden och övriga staden) är otydligt och det framgår inte hur den är definierad. Stadsledningskontoret instämmer i nämndens kommentar och har förtydligat detta i riktlinjen. Det som i riktlinjen anges som centrala staden motsvarar det stadsområde som i översiktsplanen definieras som innerstaden och övriga staden motsvarar mellanstaden och ytterstaden.

Kommentar 5.

I riktlinjen föreslås nyckeltalet för förskolans och grundskolans lokalyta vara 10 kvm LOA plus/minus 10 %. Det innebär en möjlighet till förflyttning mellan 9 kvm och 11 kvm. Förskolenämnden lyfter fram att det endast ska vara möjligt att förflytta sig uppåt och inte nedåt när det gäller lokalyta.

Som tidigare nämnts så kommer stadsledningskontoret att förtydliga att vid användning av nyckeltalet för lokalyta gällande förskola och grundskola så är utgångspunkten och kravet 10 kvm LOA per barn och elev. En förflyttning är dock möjlig givet att berörda nämnder och styrelser når konsensus om en förflyttning. Nås inte konsensus ska planering ske utifrån 10 kvm LOA per barn och elev. Att helt utesluta en förflyttning nedåt i spannet bedömer stadsledningskontoret som olämpligt. Det går inte att utesluta att det i ett framtida projekt kan uppstå en situation exempelvis genom samnyttjan och samlokalisering som gör det möjligt att med bibehållen kvalitet utgå från ett lägre nyckeltal. Det finns heller ingen risk till en förflyttning nedåt utan verksamheternas medgivande då konsensus krävs för att kunna förflytta sig i ett spann. Det går inte heller att utesluta en situation där möjligheten till mindre ytor blir en nödvändighet för att nämnden ska kunna balansera upp ökade lokalkostnader.

Kommentar 6.

I förslaget till riktlinje så föreslås två olika spann när det gäller förskolans friyta. Ett för innerstaden och ett för övriga staden (mellanstaden och ytterstaden). I stället för den föreslagna uppdelningen föreslår förskolenämnden att riktlinjen ska utgå ifrån det förslag till uppdelning av förskolans friyta som nämnden har tagit fram i samarbete med lokalnämnden. Där en uppdelning och olika spann anges för innerstaden, mellanstaden och ytterstaden.

Under rubriken legala aspekter på föreslagna nyckeltal i detta tjänsteutlåtande så visar stadsledningskontoret på svårigheten att kunna erbjuda samhällsservice för alla kommuninvånare på exakt samma sätt i stadens områden och stadsmiljöer. Det som stadsledningskontoret ser som möjligt att förändra när det gäller uppdelningen av förskolans friytor är att om det i ett innerstadsprojekt bedöms vara möjligt att nå en högre friyta eller sammanhängande utemiljö så ska det vara målsättningen och att det i dessa fall inte är nödvändigt att följa föreslagen avsteghantering upp till 35 kvm per barn. Spannet och utgångspunkten vid planeringen i innerstaden föreslås dock kvarstå i enlighet med föreliggande förslag till riktlinje. Vidare ser stadsledningskontoret att det är rimligt att ställa samma krav på friyta i mellanstaden som i ytterstaden och föreslår därför att föreslagen uppdelning mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden) kvarstår.

Kommentar 7.

Nämnden lyfter fram att det är oklart hur avsteg från beslutade nyckeltal kan ske. Stadsledningskontoret instämmer med nämnden och har reviderat och förtydligat denna del i riktlinjen. I riktlinjen framgår att berörda nämnder och styrelser har ansvar för att i samråd och samverkan försöka hitta gemensamma kompromisser och lösningar. Det innebär att frågor som uppstår ska i första hand försöka lösas i linjen både inom och mellan berörda nämnder och styrelser. Om målkonflikter uppstår antingen kopplat till förflyttning i ett nyckeltalsspann eller att behov uppstår av att förflytta sig bortanför beslutade nyckeltal föreslås att nämnder och styrelser ska ha möjligt att framställa till kommunstyrelsen att genom stadsledningskontoret genomföra en utredning om

kommunal service. En utredning om kommunal service innebär en fördjupad behovsutredning som ska belysa och utreda möjliga handlingsalternativ. Om konsensus kan uppnås kan beslut i enlighet med uppnådd kompromiss. Det omfattar både förflyttning i ett nyckeltalsspann som en förflyttning bortanför beslutade nyckeltal. Fattas beslut bortanför ett nyckeltalsspann ska stadsledningskontoret informera kommunstyrelsen om att berörda nämnder och styrelser har kommit överens om att göra avsteg. Kan inte konsensus uppnås i en utredning om kommunal service förslås att stadsledningskontoret har möjlighet att bereda en utredning till kommunstyrelsen för prioriteringsbeslut baserat på de alternativ som utredningen har identifierat.

Lokalnämnden – avstyrker

Nämnden avstyrker förslaget och i nämndens remissvar lyfts följande synpunkter fram är:

1. att det är oklart vilken del av ett spann eller tolerans som är utgångspunkt vid användandet av nyckeltalen
2. oklarheter gällande den geografiska uppdelning
3. betänkligheter kring möjligheten att förflytta sig nedåt när det gäller nyckeltal lokalyta för förskola och grundskola
4. uppdelningen av förskolans friyta mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden)
5. betänkligheter och önskemål om förtydligande gällande kompensatoriska åtgärder vid förflyttning i nyckeltalsspannen för fri- och lokalyta för förskola och grundskola
6. friytan för förskolor och grundskolor kopplat till stadens klimat- och miljömål
7. betänkligheter kring föreslagen hanteringsordning vid avsteg
8. behov av nyckeltal friyta kopplat till BmSS
9. att det är oklart hur förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans ska ske samt i vilken fas i stadsplaneringen

När det gäller bemötande av nämndens kommentarer vill stadsledningskontoret hänvisa till redan givna svar kopplat till förskolenämnden gällande punkt 1 till 5. Till den ekologiska dimensionen i detta tjänsteutlåtande under punkt 6. När det gäller nämndens kommentarer under punkt 7 till 9 kommer de att bemötas nedan.

Kommentar 7.

Lokalnämnden föreslår att föreslagen hanteringsordning helt ska strykas från förslaget till riktlinje. Nämnden anser att den istället ska ersättas av en förbättrad hantering av processer, roller och ansvar i tidiga stadsutvecklingskedan. Den föreslagna hanteringen bedöms bidra till osäker risk för ekonomiska konsekvenser för nämnder, omfattande merarbete, oklara tidsförskjutningar, kostnadsökningar och oförutsägbara risker.

Stadsledningskontoret bedömer det som nödvändigt att det ska finnas en möjlighet att lösa ut frågor som berörda nämnder och styrelser inte har lyckats hitta gemensamma vägar att lösa ut själva. Om en sådan möjlighet inte finns riskerar olika projekt att helt stanna upp och inte komma vidare. Samtidigt instämmer stadsledningskontoret i det som lokalnämnden lyfter fram att det måste till en förbättrad hantering, processer och samarbete mellan berörda nämnder och styrelser i tidiga stadsutvecklingskedan. Vilket också är i enlighet med vad kommunfullmäktige redan har uttalat i gällande reglementen och ägardirektiv. Den efterfrågade förbättringen är också utgångspunkten i riktlinjen där nämnder och styrelser i första hand ska försöka lösa ut de målkonflikter som uppstår i linjen, inom och mellan berörda parter. Stadsledningskontoret kommer att se över texten i

riktlinjen kopplat till föreslagen hanteringsordning för att försöka tydliggöra systematiken. Då nämnden inte närmare utvecklar de risker som lyfts fram är dessa svåra att närmare bemöta.

Kommentar 8.

När det gäller föreslagna nyckeltal för bostad med särskild service lyfter lokalnämnden fram att dessa bör kompletteras med ett nyckeltal för friyta. Föreslagna nyckeltal är avstämda med verksamheten och av riktlinjen framgår att om föreslagna tomtstorlekar uppnås så ryms de behov av friyta som vanligtvis behövs och därför behöver inte ett nyckeltal för friyta särskilt definieras.

Kommentar 9.

I huvudsak vill stadsledningskontoret i denna fråga hänvisa till sitt bemötande av förskolenämndens remissvar. När det gäller lokalnämndens fråga om i vilken fas nyckeltalen är tänkta att användas i stadsplanering bemöts den nedan.

Samtliga nyckeltal är möjliga att använda i alla delar av stadsutvecklingsprocessen. Fokus för volymnyckeltal ligger dock främst i ett framtidsperspektiv med viss bäring in i ett närtidsperspektiv. Anledningen till detta är att volymnyckeltalet syftar till att säkerställa tillräckligt med mark i ett tidigt skede. Hur volymnyckeltalen är konstruerade varierar mellan olika verksamheter. När det exempelvis gäller förskola och grundskola definierar volymnyckeltalet en viss volym barn/elever kopplat till en prognostiserad volym bostäder. För att få en uppfattning av hur mycket lokal- och friyta som krävs för den definierade gruppen behöver volymen adderas med nyckeltalen för lokal- och friyta.

Byggnadsnämnden – tillstyrker

Nämnden tillstyrker förslaget som helhet och i nämndens remissvar lyfts följande synpunkter fram är:

1. uppdelningen av förskolans friyta
2. otydligheter kring den geografiska indelningen
3. riktlinjen behöver beskriva vad nyckeltalen för friyta är baserade på och vilka avvägningar som har lett fram till föreliggande förslag
4. riktlinjen bör kompletteras med en vägledning om hur kompensatoriska åtgärder och kvalitetshöjande åtgärder kan bedömas
5. förtydliga när i planeringsprocessen respektive nyckeltal ska användas
6. anpassningar kan behöva ske av enhetsstorlekar och sammanhängande friyta i innerstaden
7. utmaning med konsensus vid förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans och därigenom förlängda handläggningstider
8. ange friyta på samma sätt för förskola och grundskola
9. att riktlinjen bör utvärderas efter ett par år för att säkerställa att den fyller sitt syfte
10. förtydliga hur gränssnitt ser ut mellan eventuella prioriteringsbeslut i enlighet för föreslagen riktlinje och byggnadsnämndens myndighetsbeslut enligt plan och bygglagen

När det gäller bemötande av nämndens kommentarer vill stadsledningskontoret hänvisa till redan givna svar kopplat till förskolenämnden gällande punkt 1 till 4. Lokalnämnden gällande punkt 5. När det gäller nämndens kommentarer under punkt 6 till 10 kommer de att bemötas nedan.

Kommentar 6.

Nämnden lyfter att anpassningar av enhetsstorlekar och sammanhängande friyta kan komma att behöva ske vid planering i innerstaden. Stadsledningskontoret ser att både en differentiering av enhetsstorlekar som en förändrad sammanhängande friyta är möjligt för berörda nämnder och styrelser att diskutera vid förflyttning i ett nyckeltalsspann såväl som vid en utredning om kommunal service.

Kommentar 7.

Nämnden lyfter att en kvarstående utmaning kommer att vara att inom respektive projekt nå konsensus i en projektgrupp för vilket styrande nyckeltal som ska gälla. Nämnden bedömer att dessa diskussioner kan dra ut på tiden och kan de inte lösas i linjen så ska frågan eskaleras och en utredning om kommunal service genomföras vilket sammanvägt sannolikt innebär utökade handläggningstider.

Som stadsledningskontoret förtydligar under bemötandet av lokalnämndens remissvar så kommer det i riktlinjen förtydligas att planeringen ska utgå ifrån nyckeltalens högre spann eller utgångspunkten i en tolerans. Det innebär att det inte finns någon osäkerhet kring var planeringen utgår ifrån och därigenom finns mindre risk för utdragna diskussioner i olika projektgrupper. När det gäller förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans instämmer stadsledningskontoret med att det finns en risk för att dessa diskussioner kan dra ut på tiden. För att minska risken för utdragna diskussioner och eskalering till utredningar om kommunal service är instämmer stadsledningskontoret med nämnden att det är viktigt med gemensam tydlighet och kunskap om olika kompensatoriska åtgärder. Hur kompensatoriska åtgärder skulle kunna förtydligas belyser stadsledningskontoret närmare i sitt bemötande av förskolenämndens remissvar.

Kommentar 8.

Nämnden redovisar ett önskemål om att behovet av friyta redovisas på samma sätt för grundskola som för förskola. Stadsledningskontoret har förståelse för önskemålet men gör bedömningen att nyckeltalen för respektive verksamhet som lyfts fram i riktlinjen måste utgå ifrån hur de olika verksamheterna är organiserade och opererar. I det perspektivet är det inte samma sak att bedriva grundskoleverksamhet som förskoleverksamhet. Stadsledningskontorets bedömning är att den uppdelning som är gjord bättre speglar planeringsförutsättningarna för de olika verksamheterna.

Kommentar 9.

Nämnden bedömer att riktlinjen bör kunna ge bättre förutsättningar för planering på strategisk nivå och på mer lokal nivå i respektive detaljplan. Men nämnden framhåller också att riktlinjen bör utvärderas efter ett par år för att se om den uppfyller sitt syfte. Stadsledningskontoret instämmer med nämnden och avser att utvärdera riktlinjen och vid behov föreslå att riktlinjen revideras.

Kommentar 10.

Nämnden vill poängtera att avvägning av olika intressen ryms inom ramen för byggnadsnämndens myndighetsutövning. Det behöver vara tydligt hur kommunstyrelsens beslut om prioritering i de fall målkonflikter uppstår och konsensus mellan parter inte nåts, relaterar till de myndighetsbeslut om avvägningar mellan olika intressen, som hanteras enligt plan- och bygglagen i plan- och bygglovsärenden.

Under rubriken legala perspektiv på föreslagna nyckeltal i detta tjänsteutlåtande beskriver stadsledningskontoret de formella utgångspunkter som finns i Sverige när det gäller

planering med nyckeltal. Av redovisningen framgår att det inte finns någon lagstiftning som definierar storleken på olika typer av ytor utan det finns rekommendationer och krav på lämplighet. En situation som den beskriva innebär att frågan kan tolkas på olika vis vilket innebär att gråzoner och otydlighet kan uppstå.

Syftet med de föreslagna nyckeltalen är att dessa ska förtydliga vilka utgångspunkter som ska gälla vid planering av kommunala verksamhetslokaler inom Göteborgs Stad. Om kommunfullmäktige beslutar att anta föreslagen riktlinje innebär det att fullmäktige fastslår utgångspunkterna för planering av kommunala verksamhetslokaler inom staden. Utifrån byggnadsnämndens myndighetsmandat innebär detta att nyckeltalen är utgångspunkten vid myndighetsutövningen. Detta innebär i sin tur att byggnadsnämndens mandat i enlighet med plan- och bygglagen, att i ett enskilt projekt fatta ett annat beslut, inte förändras utan kvarstår på samma sätt som idag. I ett besluts- och mandatsperspektiv är det endast utgångspunkterna som förändras och förtydligas.

Grundskolenämnden – tillstyrker

Nämnden tillstyrker förslaget som helhet och i nämndens remissvar lyfts följande synpunkter fram är:

1. att möjligheten att förflytta sig nedåt i nyckeltalstoleransen för lokalyta tas bort
2. förtydliga vad som är utgångspunkten i ett spann och hur kopplingen till kompensatoriska åtgärder ser ut
3. att det är viktigt att riktlinjen följs upp och utvärderas
4. att riktlinjen behöver förtydligas avseende hur nyckeltalen ska användas i olika skeden, i vilket skede verksamheten är med och påverkan vilken nivå som ska gälla
5. behov av nyckeltal för grundsärskolan
6. att nyckeltalet för friyta för årskurs 7–9 förändras
7. förtydliga vilka konsekvenser avsteg från beslutade nyckeltal kan få i praktiken

När det gäller bemötande av nämndens kommentarer vill stadsledningskontoret hänvisa till redan givna svar kopplat till förskolenämnden gällande punkt 1 till 2. Till byggnadsnämnden gällande punkt 3. När det gäller nämndens kommentarer under punkt 4 till 7 kommer de att bemötas nedan.

Kommentar 4.

Nämnden lyfter fram att riktlinjen behöver förtydligas avseende hur nyckeltalen ska användas i olika skeden, i vilket skede verksamheten är med och påverkan vilken nivå som ska gälla. I denna fråga vill stadsledningskontoret i huvudsak hänvisa till redan givna svar vid bemötandet av lokalnämndens remissvar. Dock bör ett förtydligande göras när det gäller i vilket skede som verksamhet är med och påverkar. När det gäller nyckeltal för fri- och lokalyta kommer nämnden att vara med och påverka om en förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans ska ske oavsett fas i stadsutvecklingen. Vid förflyttning inom volymnyckeltalen gör stadsledningskontoret en bedömning från projekt till projekt om input behövs från berörda verksamhetsnämnder.

Kommentar 5.

Nämnden redovisar ett behov av att ta fram relevanta nyckeltal för grundsärskolan. Stadsledningskontoret instämmer i behovet och ser att sådana nyckeltal behöver tas fram i nära samarbete med grundskoleförvaltningen. Det har dock tidigare saknats en tydlig definition av vilka funktioner och ytor som olika inriktningar av grundsärskola behöver. I nuläget pågår flera lokalprojekt i staden som innehåller ytor för grundsärskola.

Stadsledningskontoret ser det därför som lämpligt att följa dessa projekt för att kunna utvärdera resultatet och först därefter, i samarbete med grundskoleförvaltningen, definiera relevanta nyckeltal i samband med kommande revideringar av riktlinjen för nyckeltal.

Kommentar 6.

Nämnden lyfter fram att det är rimligt med ett lägre krav på friyta för årskurs 7–9 jämfört med årskurs F-6. Det förstnämnda bör ställas i relation till krav för gymnasieskolan och det sistnämnda i relation till förskola. Nämnden anser dock att det föreslagna nyckeltalet för årskurs 7–9 är för lågt.

I förslaget till riktlinje anges ett spann på 10–15 kvm per elev för årskurs 7–9 vilket är i linje med nuvarande ramprogram som anger ett spann för årskurs 4–9 upp till 15 kvm per elev. I föreliggande förslag höjs nyckeltalet för årskurs 4–6 till 15–25 kvm per elev medan nyckeltalet för årskurs 7–9 bibehålls. Precis som nämnden anser så bör nyckeltalen för högstadiets friyta i huvudsak jämföras med gymnasieskolan då eleverna är äldre och mer mobila. I nuläget ställs inga krav på friyta för gymnasieelever då utbildningsförvaltningens bedömning är att gymnasieleverna genom sin mobilitet tar olika delar av stadsrummet i anspråk för sin utevistelse. Genom den flexibiliteten, i praktiken en form av samnyttjan, finns inget explicit behov av att ange ett nyckeltal för friyta.

Grundskolenämnden har också beslutat om en inriktning att nya högstadieskolor förläggs med närhet till definierade tyngdpunkter och noder med god tillgänglighet till kollektivtrafik. Något som bedöms vara önskvärt just på grund av de äldre elevernas förbättrade möjligheter till mobilitet och förflyttning. Dessa platser ska dock möta många skilda önskemål med generellt en hög täthet i stadsplaneringen och svårigheter att lokalisera ytkrävande verksamheter som en grundskola. Förslaget på nyckeltal är utformat för att ge bättre möjligheter att också kunna erbjuda lokaliseringar i enlighet med grundskolenämndens tidigare ställningstaganden.

Under rubriken legala aspekter på föreslagna nyckeltal i detta tjänsteutlåtande så resonerar stadsledningskontoret med innerstaden som exempel på svårigheten att kunna erbjuda samhällsservice för alla kommuninvånare på exakt samma villkor och utförande i stadens alla områden och stadsmiljöer. Både utifrån de perspektiv som lyfts där som utifrån dem som lyfts ovan så är det stadsledningskontorets sammanvägda bedömning är därför att det är rimligt att bibehålla det krav på friyta för högstadieelever som finns i gällande ramprogram.

Kommentar 7.

Nämnden anger att det bör förtydligas vilken konsekvenser en förflyttning i ett nyckeltalsspann eller avsteg från beslutade nyckeltal kan få. Stadsledningskontorets bedömning är att det är svårt att i föreliggande förslag till riktlinje eller i detta tjänsteutlåtande uttala sig på en generell nivå när det gäller eventuella konsekvenser, då dessa bedöms vara tätt sammankopplade med varje enskilt projekt. Däremot kommer det vara fullt möjligt att både vid förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans såväl som vid avsteg från beslutade nyckeltal att dokumentera och ange eventuella konsekvenser.

Fastighetsnämnden – tillstyrker

Nämnden tillstyrker förslaget som helhet och i nämndens remissvar lyfts följande synpunkter fram är:

1. förtydligade kring kompensatoriska och kvalitetshöjande aspekter vid förflyttning i nyckeltal fri- och lokalyta kopplat till förskola och grundskola
2. de avståndsangivelser som anges i meter kopplat till volymnyckeltalen för idrotts och föreningsnämnden uppfattas som otydliga. Vad avses, avstånd från hemmet, bostad, kollektivtrafik eller annat?
3. betänkligheter kring att skrivelserna i riktlinjen gällande fastighetsförvärv kan tolkas som inskränkande på fastighetsnämndens nuvarande mandat att fatta sådana beslut
4. förslag till ett nytt stycke med bäring på omställning av kommunala bolags fastigheter i syfte att möta behovet av kommunal service

När det gäller bemötande av nämndens kommentarer vill stadsledningskontoret hänvisa till redan givna svar kopplat till förskolenämnden när det gäller punkt 1. När det gäller nämndens kommentarer under punkt 2 till 4 kommer de att bemötas nedan.

Kommentar 2.

Nämnden lyfter att de avståndsangivelser som anges i meter kopplat till volymnyckeltalen för idrotts och föreningsnämnden uppfattas som otydliga. Vad avses, avstånd från hemmet, bostad, kollektivtrafik eller annat? Stadsledningskontoret instämmer i otydligheten och kommer att revidera förslaget i riktlinjen i samarbete med idrotts- och föreningsnämnden.

Kommentar 3.

Nämnden lyfter också betänkligheter kring att skrivelserna i riktlinjen gällande fastighetsförvärv kan tolkas som inskränkande på fastighetsnämndens nuvarande mandat att fatta sådana beslut. När förslaget till riktlinje arbetades fram under våren 2021 så var utredningen gällande en ny organisation för stadsutveckling fortfarande pågående och inga beslut i frågan var ännu fattade. Utgångspunkten var därför stadens nuvarande organisation och att det i den kontexten fanns ett behov av att förtydliga processen kring fastighetsförvärv kopplat till lokalförsörjning och behov av kommunala verksamhetslokaler. Utifrån att kommunfullmäktige har fattat beslut om att införa en ny organisation för stadsutveckling så gör stadsledningskontoret bedömningen att avsnittet om fastighetsförvärv bör belysas utifrån detta perspektiv. Sett till helheten i riktlinjen så kan detta avsnitt sägas vara något apart. Det är inget nyckeltal utan mer en fråga om hur staden lokalförsörjer. Givet att staden i samband med årsskiftet 2022/2023 får en ny organisation för stadsutveckling så är det stadsledningskontorets bedömning att detta avsnitt i sin helhet kan strykas från riktlinjen. Skulle det i ett senare skede finnas behov av att förtydliga hur staden ska arbeta i denna fråga är det möjligt att komplettera riktlinjen med ett sådant avsnitt förutsatt att riktlinjen då bedöms vara rätt styrande dokument för ett sådant förtydligande.

Kommentar 4.

Nämnden lyfter också fram ett förslag om ett nytt stycke kopplat till omställning av fastighet alternativt att det kunde kompletteras med stycket som har redovisats ovan. Avsnittet syftar till att förtydliga kopplingen mellan stadens lokalförsörjningsansvar och de kommunala bolagens fastigheter. Om behoven inte kan säkerställas på kommunalt ägd

mark så menar nämnden att en omställning av de kommunala bolagens fastigheter skulle kunna vara aktuell.

Mot bakgrund att stadsledningskontoret ovan föreslår att avsnittet om fastighetsförvärv ska utgå från riktlinjen är frågan om komplettering av stycket inte aktuell. Precis som stadsledningskontoret resonerar ovan gällande att avsnittet om fastighetsförvärv var något apart i förhållande till riktlinjen i sin helhet så skulle ett nytt avsnitt avseende omställning av bolagens fastigheter också bli det. Kärnfrågan är hur kan vi på ett bättre och mer aktivt sätt skapa möjligheter för stadens bolag att bidra i stadens lokalförsörjningsprocess. Genom den nya styrningen av stadens lokalförsörjning så blir stadens lokalbehov mer transparenta och tillgängliga genom stadens lokalförsörjningsplan och nämndernas lokalbehovsplaner. Inom ramen för denna utveckling bör det också utvecklas bättre samarbetsgränssnitt mot bolagen så att de i ett tidigt skede känner till de kommunala behoven vilket bedöms skapa bättre förutsättningar för bolagen att kunna bidra till stadens lokalförsörjning.

Park och naturnämnden – avstyrker

Nämnden avstyrker förslaget och i nämndens remissvar lyfts följande synpunkter fram är:

1. behov av att fördjupa och förtydliga avsnittet som behandlar frågan om fastighetsförvärv
2. ett förtydligade gällande vilka utgångspunkter som det uppdelade nyckeltalet för förskolans friyta mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden) grundar sig på
3. en farhåga att det blir praxis att det under talet i ett nyckeltalsspann eller tolerans i praktiken blir utgångspunkt i stadsplaneringen
4. det är oklart vad som är kvalitativa kompensatoriska åtgärder vid förflyttning i spannet när det gäller förskolans och grundskolans nyckeltal för fri- och lokalyta
5. riktlinjen bedöms få en särskild påverkan ur ett barn-, jämlikhets-, jämställdhets-, och folkhälsoperspektiv vilket behöver närmare belysas i föreslagen riktlinje
6. att målkonflikter kopplat till friyta är en stadsbyggnadsfråga varpå motsättningar med byggnadsnämnders myndighetsutövning utifrån plan- och bygglagen bör utredas
7. att differentiering av enhetsstorlekar bör komma i fråga innan minskade friytor för barn undersöks
8. betänkligheter kring att samnyttjan föreslås som en kompensatorisk åtgärd

När det gäller bemötande av nämndens kommentarer vill stadsledningskontoret hänvisa till redan givna svar kopplat till fastighetsnämnden när det gäller punkt 1, till förskolenämnden gällande punkt 2 till 4, till den sociala dimensionen i detta tjänsteutlåtande gällande punkt 5 och till byggnadsnämnden gällande punkt 6 och 7. När det gäller nämndens kommentarer under punkt 8 kommer den att bemötas nedan.

Kommentar 8.

Nämnden uttrycker betänkligheter kring att samnyttjan föreslås som en möjlig kompensatorisk åtgärd vid förflyttning i ett nyckeltalsspann. Nämndens betänkligheter bottenar i förvaltningens erfarenheter av samnyttjan i genomförande- och förvaltningsskede, där negativa effekter för såväl barnen, verksamheten och allmänheten lyfts fram. Nämnden menar att samnyttjan fortfarande bör anses vara en oprövad lösning.

Stadsledningskontoret instämmer i att samnyttjan bör anses vara en oprövad lösning och att det inom staden idag saknas i styrningsmässig tydlighet i fråga. Det är precis av denna

anledning som samnyttjan och samlokalisering lyfts fram i Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026. Enligt programmet föreslås att en riktlinje för samnyttjan och samlokalisering ska tas fram för att förtydliga stadens styrning i dessa frågor. Arbetet pågår och ett förslag till remiss förväntas kunna beredas kommunstyrelsen för beslut under kvartal 2 2022.

Syftet med föreslagen riktlinje för styrande nyckeltal är inte att i något perspektiv avgöra hur samnyttjan ska genomföras. I riktlinjen för styrande nyckeltal ses samnyttjan endast som en möjlig kompensatorisk åtgärd för att kunna förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans. För att en sådan kompensatorisk åtgärd ska kunna vara möjlig att använda sig av behöver berörda nämnder och styrelser, i konsensus vara överens om hur det ska gå till. Stadsledningskontoret gör bedömningen att då nämndens betänkligheter kring samnyttjan i huvudsak handlar om hur samnyttjan ska gå till och genomföras så har den inte direkt bäring på samnyttjan utifrån syftet med denna riktlinje. I riktlinjen är samnyttjan enbart en av många möjliga kompensatoriska åtgärder för att kunna förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans såväl som i en utredning om kommunal service.

Miljö- och klimatnämnden – avstyrker

Nämnden avstyrker förslaget och i nämndens remissvar lyfts följande synpunkter fram är:

1. uppdelningen av förskolans friyta mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden)
2. möjligheten till att förflytta sig i ett nyckeltalsspann vilket bedöms göra att riktlinjen inte kommer få någon styrande effekt i praktiken då det är oklart var planeringen ska utgå ifrån och vilka kompensatoriska åtgärder som finns tillgängliga
3. betänkligheter kring att samnyttjan föreslås som en kompensatorisk åtgärd
4. förslag att grönytefaktorer ska läggas in som ett styrande nyckeltal för all nybyggnation

När det gäller bemötande av nämndens kommentarer vill stadsledningskontoret hänvisa till redan givna svar kopplat till förskoleförvaltningen när det gäller punkt 1 och 2 och till park- och naturnämnden gällande punkt 3. När det gäller nämndens kommentarer under punkt 4 kommer de att bemötas nedan.

Kommentar 4.

Nämnden föreslår att grönytefaktorer ska läggas in som ett styrande nyckeltal för att all nybyggnation. Riktlinjen för styrande nyckeltal tas fram inom ramen för genomförandet av Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026. Programmet omfattar enbart lokaler och utemiljöer i de fall dessa krävs för en funktionell och kvalitativ verksamhet. Syftet med grönytefaktorer har ett bredare och mer generellt syfte och är därför svårt att bara lägga till som ett styrande nyckeltal. Även om man skulle göra det så skulle programmets omfattning behöva revideras och beredas kommunfullmäktige för ett nytt beslut. Stadsledningskontoret ser inte heller att detta skulle vara nödvändigt för att åstadkomma det som nämnden efterfrågar, nämligen att ekosystemtjänster ges en tydlig plats i stadens olika utemiljöer. Under den ekologiska dimensionen i detta tjänsteutlåtande utvecklar stadsledningskontoret sitt resonemang.

Älvstranden Utvecklings AB – tillstyrker

Bolaget tillstyrker förslaget som helhet och i bolagets remissvar lyfts följande synpunkter fram är:

1. hur förflyttningen i ett nyckeltalsspann eller nyckeltalstolerans ska ske
2. vad som är utgångspunkten i de olika nyckeltalsspannen och toleranserna
3. att det är otydligt vilka kompensatoriska åtgärder som kan skapa möjlighet till att förflytta sig inom ett spann eller tolerans samt hur dessa åtgärder är kopplade till fler kvalitéer än bara yta
4. hur andra styrande dokument relaterar till föreslagen avstegshantering exempelvis plan och bygglagen

När det gäller bemötande av bolagets kommentarer vill stadsledningskontoret hänvisa till redan givna svar kopplat till förskolenämnden när det gäller punkterna 1 till 3 och till byggnadsnämnden gällande punkt 4.

Göteborgs Stads råd för funktionshinder – lämnar rekommendation

Rådet lämnar rekommendation om att riktlinjen för styrande nyckeltal också bör omfatta perspektivet universell utformning. Ett exempel som lyfts i rådets remissvar är möjligheterna för gymnasieelever med rörelsehinder att självständigt kunna ta sig till, in i, använda och lämna utbildningslokalerna.

Föreslagen riktlinje innebär att kommunfullmäktige sätter utgångspunkterna vid planering av kommunala verksamhetslokaler genom styrande nyckeltal. När det gäller hur ytorna ska utformas genom olika funktioner och funktionssamband är det något om omhändertas i samband med ett genomförande både inom ramen gällande lagstiftning exempelvis plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen men också i lokalförvaltningens tekniska råd och anvisningar som inom ramen för de ram- eller lokalfunktionsprogram som nämnderna föreslås få möjlighet att fatta beslut om att ta fram. Perspektivet om universell utformning och förutsättningarna för stadens rörelsehindrade medborgare är viktiga frågor men stadsledningskontorets bedömning är att detta ska säkras upp i de av stadens styrande dokument som är fokuserade på ett genomförande av hur de kommunala verksamhetslokalerna ska utformas och inte i föreslagen riktlinje för styrande nyckeltal.

Stadsledningskontorets bedömning

Riktlinjen förtydligar praxis och utgår ifrån det utfall som finns i stadsplaneringen idag genom att lyfta fram skillnaderna mellan innerstaden, mellanstaden och ytterstaden. Vilket exempelvis framgår av de föreslagna volymnyckeltalen för förskola och grundskola och det föreslagna nyckeltalet för förskolans friyta. I föreslagen riktlinje framgår att staden inte har förutsättningar att kunna erbjuda kommunal service på exakt samma sätt till alla kommuninvånare i alla delar av staden. Denna tydlighet och transparens bedöms utifrån ett demokratiskt perspektiv skapa bättre möjligheter för stadens invånare att förstå de kommunala utgångspunkterna i stadsplaneringen.

Behovet av friyta för förskolan och grundskolan är viktigt. Samtidigt bedömer stadsledningskontoret att förskolans och grundskolans behov behöver beaktas utifrån ett helhetsperspektiv, där utevistelsen är en del av en helhet. En annan del av denna helhet är den stora andel av tid som barn och elever vistas inomhus. När det gäller barns och elevers tillgång till lokaler är det stadsledningskontorets bedömning att den nyproduktion

av utbildningslokaler som sker och har genomförts under de sista tio åren, har resulterat i en likvärdig tillgång till kvalitativa och ändamålsenliga utbildningslokaler.

Det är viktigt för samtliga nämnder och styrelser i staden att i alla givna sammanhang anlägga en helhetssyn och ett hela staden-perspektiv. Detta är också något som kommunfullmäktige med all tydlighet har formulerat i gällande reglementen och ägardirektiv. Stadsledningskontoret har i detta ärende tydligt beskrivit de lokalförsörjningsutmaningar som finns kopplat till alla de kommunala behov som behöver ombesörjas för att skapa en funktionell och attraktiv stad. En viktig del i detta sammanhang är förmågan till helhetssyn. Förmågan att ta ansvar för det egna uppdraget såväl som för stadens gemensamma samhällsuppdrag. Stadsledningskontorets bedömning är att denna helhetssyn saknas i flera remissinstansers svar.

Den bärande systematiken i föreslagen riktlinje är det ansvar som berörda nämnder och styrelser har för att nå konsensus. Olika uppfattningar ska första hand försöka lösas i linjen, både inom och mellan berörda parter, samförstånd och helhetssyn är målet. I föreslagen riktlinje lyfts verksamhetens vikt och roll i stadsutvecklingen fram vilket ger förutsättningar för bättre beslut baserade på verksamhetskunskap. Verksamheterna är också centrala när olika angelägna behov ställs mot varandra och det kan vara svårt att hitta ändamålsenliga kompromisser. I dessa situationer så görs dessa avvägningar bäst av de som har sakkunskap, verksamhetserfarenhet och som sedan ska hantera genomförandet av uppnådda kompromisser. Riktlinjen är tydlig med att det är stadens nämnder och styrelser som i första hand ska göra sitt yttersta för att hitta lösningar. Även om riktlinjen föreslår att det ska vara möjligt för kommunstyrelsen att fatta ett prioriteringsbeslut så är denna möjlighet endast till för att kunna nyttjas när alla försök till gemensamma lösningar är uttömda.

Konsensusprincipen i riktlinjen kan ses både som en styrka och som en svaghet. Historiskt sett har stadens erfarenhet av att nå konsensus varit blandad. Den historiska erfarenheten är viktigt och den har också varit en viktig del i de omfattande organisatoriska förändringar som har skett inom staden sedan 2018. En bärande målsättning i dessa har varit en ökad likvärdighet och förbättrade leveranser på stadens gemensamma samhällsuppdrag. Stadsledningskontorets bedömning är att föreslagen riktlinje är i linje med den målsättningen vilket också bedöms bättre möta stadens nuvarande såväl som kommande organisation efter årsskiftet 2022/2023.

Stadsledningskontorets sammanvägda bedömning är att det reviderade förslaget till riktlinje synliggör de kommunala utgångspunkterna vilket bedöms underlätta stadsplaneringen. De avvägningar som är gjorda innebär att föreslagna nyckeltal är rimliga såväl som ambitiösa. De möjliggör framtida etableringar av exempelvis förskola och grundskola i innerstaden samtidigt som de på ett positivt sätt utmanar stadsutvecklingen. Nyckeltalen utmanar inte bara stadsutvecklingen i de mer geografiskt begränsade delarna av staden som innerstaden utan också i mellanstaden och ytterstaden.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör



Göteborgs
Stad

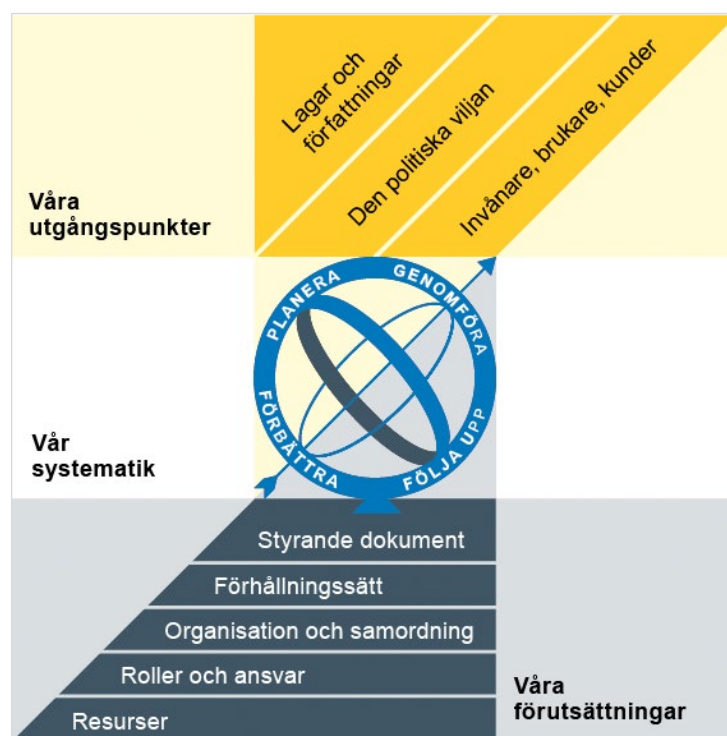
Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Reglerande styrande dokument

Policy
► Riktlinje
Regel
Anvisning
Rutin
Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem

Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.



Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.

Styrande dokument			
Kommunala föreskrifter		Planerande och reglerande styrande dokument	
Normgivning mot enskild	Riktade styrande dokument	Planerande styrande dokument	Reglerande styrande dokument

Dokumentnamn: Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Nämnder och styrelser	Diarienummer: 0581/21	Datum och paragraf för beslutet: [Text]
Dokumentsort: Riktlinje	Giltighetstid: Tills vidare	Senast reviderad: [Datum]	Dokumentansvarig: Avdelningschef planering och analys
Bilagor: [Bilagor]			

Innehåll

Inledning	3
Syftet med denna riktlinje.....	3
Vem omfattas av riktlinjen.....	3
Bakgrund	3
Koppling till andra styrande dokument	3
Stödjande dokument.....	4
Styrande nyckeltal i stadsplaneringen	4
Volymnyckeltal.....	5
Nyckeltal lokalyta	6
Nyckeltal friyta	6
Unika lokalbehov	7
Avstegshantering	7
Nämnder med styrande nyckeltal.....	8
Förskolenämnden	8
Grundskolenämnden.....	10
Idrotts- och föreningsnämnden	13
Nämnden för funktionsstöd	14
Utbildningsnämnden	15
Äldre samt vård- och omsorgsnämnden.....	16

Inledning

Syftet med denna riktlinje

Riktlinjen anger vilka kommunala verksamhetslokaler som kan beskrivas genom styrande nyckeltal, definierar dessa styrande nyckeltal samt anger hur avsteg ska hanteras. Nyckeltalen är utgångspunkten både i den tidiga stadsplaneringen såväl som vid byggnation och inhyrning. Riktlinjen definierar också vilka unika lokalbehov som inte har kopplade nyckeltal, men som särskilt ska beaktas i stadsutvecklingen.

Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller tillsvidare för Göteborgs Stads nämnder och styrelser.

Bakgrund

2020-03-19 § 4 1006/18 antog kommunfullmäktige Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026. Genom programmet har kommunfullmäktige beslutat att nya reglerande styrande dokument ska tas fram i syfte att utveckla stadens lokalförsörjningsprocess. Den nya styrningen förväntas skapa bättre förutsättningar att nå balans i stadens lokalförsörjning över tid.

Koppling till andra styrande dokument

Nedan redovisas kopplingen mellan riktlinjen och övriga styrdokument som ingår i lokalförsörjningens styrmiljö. Ett användande av de styrande nyckeltalen ska beakta och förhålla sig till övriga av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen beslutade dokument av relevans vid ett genomförande. Dokumenten i kursivt är ännu inte beslutade men ingår i målbilden för den nya styrmiljön.

Styrande dokument	Koppling till denna riktlinje
Göteborgs Stads riktlinje för stadens lokalförsörjningsplan och nämnders lokalbehovsplaner	I stadens lokalförsörjningsplan såväl som i nämnders lokalbehovsplaner kan effekterna av nyckeltalen följas upp och analyseras.
<i>Göteborgs Stads riktlinje för samnyttjan och samlokalisering</i>	<i>Samnyttjan kan vara en kompensatorisk åtgärd både vid förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans såväl som vid förflyttning bortanför beslutade nyckeltal.</i>
<i>Göteborgs Stads riktlinje för investering i- och inhyrning av kommunala verksamhetslokaler för nämnder och styrelser</i>	<i>De styrande nyckeltalen avgör utgångspunkt för de ytor som ska byggas eller hyras in för att möta de kommunala verksamhetsbehoven.</i>
<i>Göteborgs Stads riktlinje för överföring av nämnders och bolags egendom, byggnader och anläggningar</i>	<i>De styrande nyckeltalen utgör utgångspunkt för att definiera de kommunala behoven av verksamhetslokaler. Detta underlättar vid bedömning om de kommunala lokalerna ska föras över till annan part eller avyttras.</i>

Stödjande dokument

Göteborgs Stads befolknings- och bostadsprognoser och lokalnämndens långsiktiga underhållsplanering utgör viktiga underlag för att kunna bedöma förväntade lokalbehov.

Styrande nyckeltal i stadsplaneringen

De styrande nyckeltalen utgör utgångspunkt vid planering av kommunala verksamhetslokaler i Göteborgs Stads stadsplanering. Nyckeltalen ska användas i lokalförsörjningsprocessens samtliga tidsperspektiv: nutid (1–5 år), närtid (5–10 år) och framtid (10 år och framåt). Huvudprincipen är att planeringen ska utgå ifrån det högre talet i ett nyckeltalsspann och från grundtalet i en nyckeltalstolerans. Stadsledningskontoret är ansvariga för att kontinuerligt följa upp och vid behov föreslå revidering av beslutade nyckeltal.

De nyckeltal som anges i denna riktlinje gäller för nyproduktion på nya fastigheter men kan även användas som vägledning i samband med planering för ny-, om- och tillbyggnader på befintliga fastigheter.

I riktlinjen definieras tre olika typer av styrande nyckeltal:

- Volymnyckeltal
- Nyckeltal lokalyta
- Nyckeltal friyta

De styrande nyckeltalen kan användas både fristående och i kombination med varandra. Detta innebär att volymen som anges i volymnyckeltalet kan adderas med nyckeltal lokalyta och nyckeltal friyta. Ytor som avses samnyttjas räknas enbart en gång när nyckeltal adderas med varandra. Exempelvis lokalytor för idrottshallar som ska samnyttjas mellan grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden.

För stadens lokalförsörjning är det avgörande att ytor för kommunal service reserveras tidigt eftersom det är svårt att skapa de ytor som behövs i efterhand. Målsättningen med riktlinjen är att den ska bidra till en ökad tydlighet gällande hur behoven ser ut. Riktlinjen ger en möjlighet till förflyttning i enlighet med de spann eller toleranser (procentuell avvikelse) som anges kopplat till respektive nyckeltal.

Huvudprincipen är att planeringen ska utgå ifrån det högre talet i ett nyckeltalsspann och från grundtalet i en nyckeltalstolerans. Om det inte är möjligt att via förflyttning i nyckeltalet klara planeringen, utan målkonflikter kvarstår, finns det möjligheter att göra avsteg från de styrande nyckeltalen genom den hanteringsordning som föreslås i riktlinjen. Exempel på målkonflikter kan vara svårigheter att uppnå behovet av friytor för förskolor och grundskolor i innerstaden, tomtstorlek för boende med särskild service, exploateringsekonomi i balans eller lokalytor för idrott och kultur.

En central och bärande del i riktlinjen är det ansvar som berörda nämnder och styrelser har för att hitta gemensamma vägar och funktionella kompromisser inom riktlinjens ramverk.

Det finns fyra olika sätt att avgöra utgångspunkten vid planering av kommunala verksamhetslokaler.

1. Huvudprincipen är att planering ska ske utefter det högre talet i ett nyckeltalsspann eller utifrån grundtalet i en tolerans.
2. Riktlinjen ger möjlighet till förflyttning i ett nyckeltalsspann eller tolerans givet att berörda nämnder och styrelser i konsensus är överens om att göra det. Uppstår konsensus är det den nya utgångspunkten i planeringen.
3. Om berörda nämnder eller styrelser inte når konsensus vid förflyttning eller om det finns behov av att utgå från ett tal som ligger bortanför de beslutade nyckeltalen så kan stadsledningskontoret genomföra en utredning om kommunal service. Om det i utredningen kan uppstå konsensus om ett lämpligt alternativ är det den nya utgångspunkten i planeringen.
4. Skulle berörda nämnder och styrelser under punkt 2 och 3 inte lyckas hitta en lösning är det möjligt för stadsledningskontoret att bereda en utredning om kommunal service för prioriteringsbeslut i kommunstyrelsen. Om en utredning bereds i kommunstyrelsen för beslut blir det beslutet den nya utgångspunkten i planeringen.

Volymnyckeltal

Volymnyckeltalet syftar till att säkerställa fortsatt handlingsutrymme gällande behov av kommunal service genom reservation av mark och byggrätter, primärt i ett framtids- och närtidsperspektiv. Detta kan till exempel illustreras genom ett visst antal barn i förskoleålder eller elever i grundskoleålder per bostad i flerfamiljshus eller småhus.

- Volymnyckeltal är en teoretisk konstruktion som exempelvis kan grunda sig på befolkningsstatistik, tidigare planeringsutfall eller socioekonomiska och geografiska aspekter. Konstruktionen av volymnyckeltal kan därför variera mellan stadens olika verksamheter.
- Volymnyckeltal kan men behöver inte ta hänsyn till någon fördelning mellan kommunala och enskilda huvudmän utan kan syfta till att säkerställa den volym som krävs oaktat huvudman.
- För de verksamheter som saknar volymnyckeltal definieras framtida och närtida behov i stadens lokalförsörjningsplan.
- Volymnyckeltalen tar inte hänsyn till eventuella planeringsunderskott utan dessa synliggörs antingen i stadens lokalförsörjningsplan eller nämnders lokalbehovsplan.

Nämnder och styrelser med ansvar för exploatering och nämnd med ansvar för fysisk planering, ska i enlighet med respektive uppdrag och ansvarsområde, säkerställa att beslutade volymnyckeltal uppnås i stadsplaneringen. Utgångspunkten är det högre talet i nyckeltalsspannet. Om nämnder och styrelser med ansvar för exploatering och nämnd med ansvar för fysisk planering ser behov av att förflytta sig i nyckeltalsspannet ska avstämning och samordning ske med:

- Kommunstyrelsen

När kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret avgör var i ett volymnyckeltalsspann som planeringen ska utgå ifrån ska avstämning och samordning vid behov ske med:

- Nämnder med ansvar för berörd kommunalverksamhet

- Nämnder och styrelser med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till mark och byggnader

För att det ska vara möjligt att förflytta sig i ett nyckeltalsspann måste konsensus råda mellan berörda parter. Om konsensus inte kan uppnås ska frågan hanteras i enlighet med den avstegshantering som anges i riktlinjen.

Nyckeltal lokalyta

Nyckeltal för lokalyta anger behov av lokalyta för olika kommunala verksamhetslokaler. För de nämnder där nyckeltal lokalyta finns definierat anges också om det är skillnad mellan stadens egna och inhyrda lokaler. Behovet av lokalyta kan uttryckas på olika sätt. Exempelvis antal kvadratmeter per barn eller elev, antal kvadratmeter per lägenhet på vård- och omsorgsboende för äldre, storlek på tomt för boende med särskild service, med flera.

Kopplat till de olika verksamheternas nyckeltal för lokalyta kan verksamheterna också ange olika spann eller toleranser, exempelvis en minsta och största storlek på enhet, procentuella avvikelser eller om det finns olika krav på lokalyta kopplat till olika geografiska platser i staden.

Nämnder och styrelser med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för fysisk planering samt nämnder och styrelser med ansvar för mark och byggnation ska i enlighet med respektive uppdrag och ansvarsområde, säkerställa att beslutade nyckeltal för lokalyta uppnås. Utgångspunkten är det högre talet i ett spann eller grundtalet i en tolerans. Om nämnder styrelser med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för fysisk planering samt nämnder och styrelser med ansvar för byggnation ser behov av att förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans ska avstämning och samordning ske med:

- Nämnder med ansvar för berörd kommunalverksamhet

För att det ska vara möjligt att förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans måste konsensus råda mellan berörda nämnder och styrelser. Om konsensus inte kan uppnås ska frågan hanteras i enlighet med den avstegshantering som anges i riktlinjen.

Nyckeltal friyta

Nyckeltal för friyta anger det behov av friyta som finns kopplat till olika kommunala verksamhetslokaler. Friyta är den utomhusyta som krävs för att vissa av stadens verksamheter ska få en funktionell och kvalitativ verksamhet, exempelvis förskola, grundskola och vård- och omsorgsboende för äldre. Oaktat verksamhet, ingår inte, förrådsbyggnader, bil- och cykelparkering samt ytor för lastning och lossning i friytan. Hur nyckeltalet byggs upp kan variera mellan stadens verksamheter. I riktlinjen definieras nyckeltal friyta för förskola, grundskola, samt vård- och omsorgsboende för äldre.

Nämnder och styrelser med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för fysisk planering samt nämnder och styrelser med ansvar för mark och byggnation ska i enlighet med respektive uppdrag och ansvarsområde, säkerställa att beslutade nyckeltal för friyta uppnås i stadsplaneringen. Utgångspunkten är det högre talet i nyckeltalsspannet. Om nämnder styrelser med ansvar för exploatering, nämnd med ansvar för fysisk planering samt nämnder och styrelser med ansvar för byggnation ser behov av att förflytta sig i ett nyckeltalsspann ska avstämning och samordning ske med:

- Nämnder med ansvar för berörd kommunal verksamhet

För att det ska vara möjligt att förflytta sig i ett nyckeltalsspann måste konsensus råda mellan berörda parter. Om konsensus inte kan uppnås ska frågan hanteras i enlighet med den avstegshantering som anges i riktlinjen.

Unika lokalbehov

Hos de kommunala verksamheterna finns flera exempel på unika lokalbehov vilka är svåra att beskriva med olika typer av generella nyckeltal. Det kan exempelvis handla om specialanpassade lokaler för kulturnämndens, eller idrotts- och föreningsnämndens verksamheter.

Nämnder och styrelser med ansvar för exploatering och nämnd med ansvar för fysisk planering ska säkerställa att avstämning och samordning sker med berörda nämnder för att utreda om det i stadsplaneringen föreligger några unika lokalbehov som ska tillgodoseas.

Avstegshantering

Utgångspunkten vid planering med styrande nyckeltal är det ansvar som berörda nämnder och styrelser har för att hitta gemensamma vägar och funktionella kompromisser inom riktlinjens ramverk. För att det ska vara möjligt att förflytta sig i ett nyckeltalsspann måste konsensus råda mellan berörda parter. Detta innebär att en brist på samsyn i första skedet ska försökas lösas i linjen, både inom och mellan, berörda nämnder och styrelser.

Om konsensus inte kan nås vid förflyttning eller om det finns behov av att utgå från ett tal som ligger bortanför de beslutade nyckeltalen så kan stadsledningskontoret genomföra en utredning om kommunal service. Samtliga berörda förvaltningar och bolag har möjlighet att framställa en utredningsförfrågan till stadsledningskontoret.

En utredning om kommunal service är en fördjupad behovsanalys, som exempelvis utifrån planerad byggnation, prognostiserad befolkningsutveckling och tillgång till befintliga kommunala verksamhetslokaler, ska synliggöra möjliga alternativ och vilka konsekvenser dessa kan få för stadsplaneringen och berörda verksamheter. Utredningen kan fastslå var i ett nyckeltalsspann eller tolerans som planeringen ska utgå ifrån. Den kan också fastslå att det finns möjligheter att gå bortanför beslutade nyckeltal. Nås konsensus i utredningen kan planeringen fortsätta i enlighet med dess slutsatser.

Om konsensus inte kan uppnås inom ramen för en utredning om kommunal service kan stadsledningskontoret bereda utredningen till kommunstyrelsen för beslut om prioritering.

Nämnder med styrande nyckeltal

I detta kapitel anges de nämnder för vilka det finns styrande nyckeltal. Det kan variera mellan nämnderna vilka typer av styrande nyckeltal (volymnyckeltal, nyckeltal lokalyta och nyckeltal friyta) som anges för respektive nämnd. Under varje nämnds kapitel anges också om det finns unika lokalbehov som behöver omhändertas i stadsplaneringen.

Förskolenämnden

Verksamheten kan bedrivas av kommunal eller enskild huvudman. Nyckeltalen nedan används i lokalförsörjningsplaneringen oaktat vilket huvudmannaskap den färdigställda förskolan kommer att drivas utifrån.

Volymnyckeltal

Volymnyckeltalets primära funktion är att bedöma ett framtida behov av förskoleplatser så att tillräckliga ytor reserveras i ett framtids och närtidsperspektiv. Förskolans behov av verksamhetsförändringar eller expansion i befintliga stadsmiljöer hanteras inte primärt av volymnyckeltalet utan främst av andra planeringsverktyg som befolkningsprognoser, förskolenämndens lokalbehovsplan samt stadens lokalförsörjningsplan.

Volymnyckeltalet bygger på analys av det befintliga bostadsbeståndet med dess olika typer av bostäder, socioekonomiska förutsättningar, flyttbenägenhet och geografi samt befolkningsstrukturen i nyproducerade bostäder. Stadsledningskontoret ansvarar för att uppdaterade analyser av volymnyckeltalet sker årligen i syfte att upptäcka väsentliga förändringar.

Begreppet innerstaden motsvarar den definition som görs i översiktsplanen och begreppet övriga staden motsvarar översiktsplanens definitioner av mellanstaden och ytterstaden.

Styrande volymnyckeltal: förskola

	Småhus	Flerbostadshus
Innerstaden	0,35–0,45 barn per bostad	0,10–0,14 barn per bostad
Övriga staden	0,35–0,45 barn per bostad	0,15–0,20 barn per bostad

De beskrivna volymnyckeltalen ovan ska utgöra en utgångspunkt för bedömningen av vilken volym förskola som en aktuell exploateringen medför. I de fall en exploatering innehåller en blandning av olika bostadsformer kan nyckeltal från de bägge huvudkategorierna kombineras.

Nyckeltal lokalyta

Förskolelokaler ska möta förskolans behov men samtidigt vara flexibla. De ska även vara yteffektiva, ändamålsenliga och hållbara över tid för att kunna möta förändringar i elevunderlag, förändrad pedagogik och arbetssätt.

I nyckeltal för lokalyta ska alla rum/funktioner som krävs för att bedriva verksamhet enligt förskolans uppdrag, exempelvis pedagogiska ytor, kapprum, WC, arbetsrum, pausrum, storkök, städutrymmen samt förråd.

Nyckeltal lokalyta förskola definieras här med begreppet lokalarea (LOA). Lokalarea omfattar inte fastighetens alla ytor, exempelvis saknas teknikutrymmen, vilket innebär att en omvandling måste ske mellan lokalarea (LOA) och bruttoarea (BTA) för att få ett mått på hela byggnadens volym. Den totala volymen fördelas sedan över ett antal våningsplan. I högre byggnader påverkas lokalarean av ett ökat behov av horisontella och vertikala kommunikationsytor. Det innebär att nyckeltal lokalyta ska kunna ges en viss flexibilitet för att hantera olika byggnadsformer. Nyckel för lokalarea ges därför en möjlig avvikelse på plus eller minus 10 procent för att hantera nämnda osäkerheter.

Baserat på antalet våningar som bruttoarean fördelas på får man fram ett värde på den så kallade byggnadsarean (BYA), vilket motsvarar den yta byggnaden upptar på marken. För bedömningar av hur mycket mark som behöver reserveras för förskola är det huvudsakligen byggnadsarean som tillsammans med andra nyckeltal kombineras samman för att ge underlag för ett totalt ytbehov.

Förskolelokaler som genom inhyrning samlokaliseras med flerfamiljshus, skolor, kontor och liknande ska nå en lokalarea om 10 kvadratmeter (LOA) per barn plus minus 10% likt förskolelokaler i friliggande byggnader.

Styrande nyckeltal lokalyta: vid nyproduktion av förskolor

10 kvm (LOA) per barn (+/- 10 procent)

I nyckeltalet ovan ingår inga teknikutrymmen.

I tabellen nedan, som inte är ett styrande nyckeltal, redovisas ett antal exempel på lokalarea (LOA) och byggnadsarea (BYA) för förskolor med olika storlekar som kan användas som utgångspunkt för bedömning av vilken yta som behöver reserveras i ett tidigt stadsutvecklingskede. Tabellen är inte ett styrande nyckeltal utan ger en indikation om olika ytbehov.

Antal barn	Enplans förskola		Tvåplans förskola	
	Kvm (LOA)	Kvm (BYA)	Kvm (LOA)	Kvm (BYA)
72	720	1 080	720	600
108	1 080	1 620	1 080	800
144	1 440	2 100	1 440	1 000

Exempel ej ett styrande nyckeltal

Nyckeltal friyta

Nyckeltal för friyta gäller för nyproduktion på nya fastigheter men kan även användas som vägledning i samband med planering för ny-, om- och tillbyggnader på befintliga fastigheter.

Styrande nyckeltal friyta: vid nyproduktion av förskolor

Mellanstaden och ytterstaden: sammanhängande friyta 3 000 kvm

God nivå 35 kvm/barn – funktionell nivå 25 kvm/barn

Innerstaden: sammanhängande friyta 1 800 kvm

Funktionell nivå 25 kvm/barn – acceptabel nivå 20 kvm/barn

De angivna spannen ovan gör en åtskillnad mellan god-, funktionell- och acceptabel nivå där strävan är att uppnå en samlad god kvalitet. Vid förflyttning i nyckeltalsspannet krävs kompensatoriska åtgärder.

Om det i ett förskoleprojekt i innerstaden skulle vara möjligt att nå en högre nivå på friyta ska det vara målsättningen. I dessa fall är det inte nödvändigt att följa angiven avstegshantering upp till 35 kvm/barn. Dock är alltid utgångspunkten i innerstaden 25 kvm/barn.

En minsta sammanhängande friyta, enligt nyckeltalet ovan, i direkt anslutning till förskolan ska eftersträvas. Vid avsteg krävs kompensatoriska åtgärder.

Unika lokalbehov

Förskolenämnden har unika lokalbehov främst kopplade till barnomsorg i hemmet. Exempelvis aktivitetslokaler för dagbarnvårdare som bland annat påverkas av geografisk placering och antal samverkande dagbarnvårdare. Behovet av ytor är varierande och inga nyckeltal definieras för verksamheten.

Öppen förskola och familjecentraler är verksamheter som riktar sig till barn och föräldrar som en hälsofrämjande och stödjande verksamhet. En familjecentral är samlokaliserad med förskoleförvaltningens öppna förskola och andra aktörer inom social- och vårdsektorn. Behovet av ytor är varierande och inga nyckeltal definieras för verksamheten.

Grundskolenämnden

Verksamheten kan bedrivas av kommunal eller enskild huvudman. Nyckeltalen nedan används i lokalförsörjningsplaneringen oaktat vilket huvudmannaskap den färdigställda grundskolan kommer att drivas utifrån.

Volymnyckeltal

Volymnyckeltalets primära funktion är att bedöma ett framtida behov av grundskoleplatser så att tillräckliga ytor för grundskola reserveras i ett framtids- och närtidsperspektiv. Grundskolans behov av verksamhetsförändringar eller expansion i befintliga stadsmiljöer hanteras inte primärt av volymnyckeltalet utan främst av andra planeringsverktyg som

befolkningsprognoser, grundskolenämndens lokalbehovsplan samt stadens lokalförsörjningsplan.

Volymnyckeltalet bygger på analys av det befintliga bostadsbeståndet med dess olika typer av bostäder, socioekonomiska förutsättningar, flyttbenägenhet och geografi samt befolkningsstrukturen i nyproducerade bostäder. Stadsledningskontoret ansvarar för att uppdaterade analyser av volymnyckeltalet sker årligen i syfte att upptäcka väsentliga förändringar.

Begreppet innerstaden motsvarar den definition som görs i översiktsplanen och begreppet övriga staden motsvarar översiktsplanens definition av mellanstaden och ytterstaden.

Styrande volymnyckeltal: grundskola

	Småhus	Flerbostadshus
Innerstaden	0,4–0,5 barn per bostad	0,1–0,2 barn per bostad
Övriga staden	0,5–0,7 barn per bostad	0,2–0,3 barn per bostad

De beskrivna volymnyckeltalen ovan ska utgöra en utgångspunkt för bedömningen av vilken volym grundskola som en aktuell exploateringen medför. I de fall en exploatering innehåller en blandning av olika bostadsformer kan nyckeltal från de bägge huvudkategorierna kombineras.

Nyckeltal lokalyta

Grundskolelokaler ska möta grundskolans behov men samtidigt vara flexibla. De ska även vara yteffektiva, ändamålsenliga och hållbara över tid för att kunna möta förändringar i elevunderlag, förändrad pedagogik och arbetssätt.

I nyckeltal för lokalyta ska alla rum/funktioner som krävs för att bedriva verksamhet enligt grundskolans uppdrag ingå, exempelvis pedagogiska ytor, fritidshem, kapprum, specialsalar, kulturskola, WC, arbetsrum, pausrum, storkök, matsal, städutrymmen samt förråd.

Undantaget är lokaler för idrott enligt kommentar nedan.

Nyckeltal lokalyta grundskola definieras här med begreppet lokalarea (LOA). Lokalarea omfattar inte fastighetens alla ytor, exempelvis saknas teknikutrymmen, vilket innebär att en omvandling måste ske mellan lokalarea (LOA) och bruttoarea (BTA) för att få ett mått på hela byggnadens volym. Den totala volymen fördelas sedan över ett antal våningsplan. I högre byggnader påverkas lokalarean av ett ökat behov av horisontella och vertikala kommunikationsytor vilket innebär att nyckeltal lokalyta ska kunna ges en viss flexibilitet för att hantera olika byggnadsformer. Nyckel för lokalarea ges därför en möjlig avvikelse på plus eller minus 10 procent för att hantera nämnda osäkerheter. Baserat på antalet våningar som bruttoarean fördelas får man slutligen fram ett värde på den så kallade byggnadsarean (BYA), vilket motsvarar den yta byggnaden upptar på marken. För bedömningar av hur mycket mark som behöver reserveras för grundskola är det huvudsakligen byggnadsarean som tillsammans med andra nyckeltal kombineras samman för att ge underlag för ett totalt ytbehov.

Styrande nyckeltal lokalyta: vid nyproduktion av grundskolor

10 kvm (LOA) per elev (+/- 10 procent)

I nyckeltalet ovan ingår inga teknikutrymmen. Även skolidrottshallens yta är exkluderat från nyckeltalet. Skolidrottshall med fullmått (planyta minst 40x20 m) ska alltid prövas i samband med nya grundskoleprojekt. Det är dock slutgiltigt grundskolenämnden som avgör storlek på idrottshall i respektive projekt.

I tabellen nedan, som inte är ett styrande nyckeltal, redovisas ett antal exempel på byggnadsarea (BYA) för grundskolor med olika inriktningar och storlekar som kan användas som utgångspunkt för bedömning av vilken yta som behöver reserveras i ett tidigt stadsutvecklingsskede. Tabellen ger en indikation om olika ytbehov. I dessa bedömningar tillkommer yta för idrottshall. En närmare bedömning behöver alltid genomföras specifikt för varje projekt.

Organisation	Storlek	Kvm (LOA)	Enplans	Tvåplans	Treplans
			Kvm (BYA)	Kvm (BYA)	Kvm (BYA)
F-6	380	3 800	4 500	2 500	
F-6	570	5 700	6 800	3 500	2 400
7-9	540	5 400	6 800	3 500	2 400
7-9	720	7 200	8 200	4 200	2 800
skolidrottshall	40x20		1 800		

Exempel ej ett styrande nyckeltal

Nyckeltal friyta

Nyckeltal för friyta gäller för nyproduktion på nya fastigheter men kan även användas som vägledning i samband med planering för ny-, om- och tillbyggnader på befintliga fastigheter.

Styrande nyckeltal friyta: vid nyproduktion av grundskolor

Årskurs F*-6 god nivå 25 kvm/elev – acceptabel nivå 15 kvm/elev

Årskurs 7-9 god nivå 15 kvm/elev – acceptabel nivå 10 kvm/elev

Sammanhängande friyta: 4 000 kvm

* F = förskoleklass

De angivna spannen ovan gör en åtskillnad mellan god nivå och acceptabel nivå där strävan är att uppnå en samlat god kvalitet. Spannen är framtagna för att tillämpas på skolenheter i storleksintervallet 380-720 elever. Vid avsteg från acceptabel nivå på friyta krävs kompensatoriska åtgärder. En minsta sammanhängande friyta om 4 000 kvm i direkt anslutning till skolbyggnaden ska eftersträvas oavsett enhetens storlek.

Unika lokalbehov

Grundskolenämnden har även vissa lokalbehov kopplat till grundsärskola, kulturskola och administrativa funktioner vars behov kan variera mellan olika projekt och geografisk placering. Det kan exempelvis handla om övergripande funktioner inom elevhälsan som inte är samlokaliserade med en grundskola. Behovet av ytor för dessa verksamheter är varierande och inga nyckeltal definieras för verksamheten i denna riktlinje.

Idrotts- och föreningsnämnden

Volymnyckeltal

För idrotts- och föreningsnämnden definieras volymnyckeltal för idrottshallar och bollplaner. Behovet av idrottshallar kan hanteras antingen med fristående anläggningar eller med en samnyttjad fullstor skolidrottshall. Volymnyckeltalet för nämndens verksamhet bygger på befolkningsstatistik och utfall av avstånd till befintliga anläggningar.

Styrande volymnyckeltal: idrott

Idrottshallar: 1 - 2 anläggningar per 10 000 invånare
Markanspråk 4 000 – 6 000 kvm (träningshall resp. mindre publikhall)

Bollplaner: 1 - 2 anläggningar per 10 000 invånare
Markanspråk 3 000 – 10 000 kvm (7-spelplan eller 11-spelplan)

En avståndsangivelse mellan hemmet och lokaliseringen av idrottshallar och bollplaner är inte ett styrande nyckeltal. En vägledning för lokalisering av idrottshallar kan vara cirka 1 000 meter från hemmet för en god närhet medan en acceptabel närhet kan vara cirka 2 500 meter. En vägledning för lokalisering av bollplaner kan vara cirka 1 000 meter från hemmet medan en acceptabel närhet kan vara cirka 2 000 meter. Lokaliseringsmöjligheterna får beaktas utifrån förutsättningarna i varje enskilt stadsutvecklingsprojekt där samnyttjan med skolidrottshallar är en viktig parameter.

Nyckeltal lokalyta

Lokalytan är beräknad efter byggnadsarean (BYA). Ytan anges i ett spann då det inom respektive anläggningstyp finns olika stora anläggningar, beroende på publikkapacitet, spelplansyta och andra faktorer.

Styrande nyckeltal lokalyta: idrott

<i>Anläggningstyp</i>	<i>Lokalyta (BYA)</i>
Idrottshallar	2 000 – 3 000 kvm (beroende på verksamhet)
Bollplaner	0 – 400 kvm (omklädning och förråd beroende på typ av plan)
Simhallar	2 500 – 7 000 kvm (lokalbad eller områdesbad)
Ishallar	4 200 – 4 500 kvm (beroende på verksamhet)

Nyckeltal friyta

Idrottsanläggningar har inte definierade behov av friytor kopplat till en lokal, jämfört med skolor och förskolor. Däremot finns det kringytor intill idrottsanläggningar som behöver omhändertas i planeringen. Det kan handla om utrymmen för hantering av dagvatten, snö, kemikalier, sophantering, angöringsyta, plats för servicefordon och handikapparkering. Idrottsanläggningar har också ett behov av närliggande parkeringsytor för besökare.

Unika lokalbehov

Simhallar och ishallar är anläggningstyper som inte förekommer lika frekvent som idrottshallar och bollplaner. I planering och lokalisering av en simhall eller en ishall krävs analys utifrån flera aspekter, till exempel upptagningsområde och publikkapacitet. Storleken och tänkt upptagningsområde för dessa olika typer varierar och är något som behöver beaktas i stadsplaneringen.

Det finns behov av specialanläggningar inriktade mot särskilda idrotter, till exempel friidrottshallar, ridanläggningar, rackethallar och kampsportslokaler. Det finns också behov av aktiva utemiljöer, till exempel utegym, näridrottsplatser och spontanaktivitetsytor. Behovet av ytor för dessa verksamheter är varierande och inga nyckeltal definieras för verksamheten.

Nämnden för funktionsstöd

Volymnyckeltal

Andelen av befolkningen som beviljas bostad med särskild service är så liten och varierande att det inte är lämpligt att med stöd av statistik fastslå planeringsvolymen. De långsiktiga planeringsbehoven framgår istället i stadens lokalförsörjningsplan och nämndens lokalbehovsplan.

Nyckeltal lokalyta

Nyckeltal i tidiga stadsutvecklingsskeden medverkar till att tomter av lämplig storlek, lokalisering och topografi avsätts för byggande av bostad med särskild service i egen byggnad. Siffrorna för byggnader avser byggnadsarea BYA och baserar sig på tidigare byggda boenden med särskild service. I den angivna ytan inkluderas inte uteplatser eller liknande som enligt standard SS 21054 ibland ska räknas med.

Tomten bör vara ca 2000 kvm och inte alltför kuperad. Tillfarten bör inte vara för brant och angöring för sophämtning kan vara avgörande för tomtens lämplighet. Tomter i storleken 1500 kvm och uppåt kan vara värda att pröva där tillgången på mark är begränsad.

En normal gruppboende (6 Lgh) behöver en byggrätt som tillåter 600 – 650 kvm BYA. Vid förhöjd tillgänglighet ökas ytan till 700–750 kvm BYA. En serviceboende i två plan med 8 Lgh kräver 450–500 kvm per plan. Utöver angivna behov för byggnaden ska det finnas möjlighet till komplementbyggnader om minst 50 kvm BYA.

Styrande nyckeltal lokalyta: bostad med särskild service i egen byggnad

Tomtstorlek 2000 kvm (+/- 10 procent)

<i>Gruppbostad 6 Lgh.</i>	<i>Gruppbostad 6 Lgh.</i>	<i>Servicebostad 8 Lgh.</i>
Normal tillgänglighet	Förhöjd tillgänglighet	Normal tillgänglighet (2 plan)
600–650 kvm (BYA)	700–750 kvm (BYA)	450–500 kvm (BYA)

Boende med särskild service i flerbostadshus

För boende med särskild service integrerad i flerbostadshus bör riktvärdet vara 65–75 kvm total inhyrd yta per lägenhet. För att uppnå möjligheten att utforma en Boende med särskild service med gemensamt skalskydd och inomliggande korridorer bör byggnadens djup vara mellan 16–17 meter.

Lägenheterna bör ha balkong eller uteplats och det behövs även en gemensam balkong eller uteplats.

Styrande nyckeltal lokalyta: bostad med särskild service integrerad i flerbostadshus

65–75 kvm (LOA) inhyrd yta per lägenhet

Nyckeltal friyta

Med en tomtstorlek enligt ovan ryms de funktioner som en boende med särskild service vanligtvis behöver. Detta kan dock påverkas av omgivningen och närhet till grönområde.

Utbildningsnämnden

Den huvudsakliga lokalförsörjningen för utbildningsnämndens verksamhet sker genom inhyrning.

Volymnyckeltal

För utbildningsnämndens verksamhet anges inga volymnyckeltal. För information om kommande volymbehov hänvisas istället till stadens lokalförsörjningsplan och utbildningsnämndens lokalbehovsplan.

Nyckeltal lokalyta

För gymnasieskolan görs en skillnad mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram. Yrkesprogram är svåra att beskriva med några generella nyckeltal utifrån att varje enskilt yrkesprogramms behov är att betrakta som ett unikt lokalbehov.

Nyckeltal lokalyta för högskoleförberedande program är uppdelat på två huvudsakliga delar, antal kvm (LOA) per elev och antal kvm per elev för kök och matsal.

Antal kvadratmeter per elev (LOA) - För högskoleförberedande program är riktvärdet ett intervall på mellan 6 - 10 kvm per elev (LOA) plus minus 10 % i bägge ändar av spannet. Att antalet kvm är beskrivet utifrån ett intervall beror på om ytkrävande funktioner finns

tillgängliga inom fastigheten eller kan samnyttjas inom staden. Exempel på sådana funktioner är bibliotek, idrottshall samt kök och matsal. Förutsättningarna i varje enskilt projekt avgör därför kvadratmetytan per elev.

Antal kvadratmeter per elev för kök och matsal – Utöver antal kvadratmeter (LOA) per elev finns det för gymnasieskolan finns ett behov av yta för kök och matsal. Ett generellt nyckeltal för kök och matsal är 1,5 kvm per elev plus minus 5 % utifrån att det i matsalen är tre sittningar per dag.

För gymnasieskolans högskoleförberedande program är en lämplig storlek på gymnasieskolor cirka 600 till 800 elever. Enhetsstorleken är inte ett styrande nyckeltal utan en indikation på en rimlig enhetsstorlek. Det finns flera faktorer som påverkar hur många elever som kan vara lämplig och närmare bedömning behöver alltid göras specifikt för varje projekt.

Styrande nyckeltal lokalyta: gymnasieskola högskoleförberedande program

Utbildningsyta (LOA)	6–10 kvm per elev (+/- 10 procent i bägge ändar av spannet)
Matsalsyta	1,5 kvm per elev (+/- 5 procent utifrån 3 sittningar per servering)

Nyckeltal friyta

För utbildningsnämndens verksamhet anges inte några generella nyckeltal för friyta för elever på gymnasieskolan. Elever på gymnasieskolan är en rörlig grupp som till stor del använder allmän plats vid utevistelse.

Unika lokalbehov

Utbildningsnämndens verksamhet inom gymnasieskolans yrkesprogram, gymnasiesärskolan samt vuxenutbildning och yrkeshögskola i kommunal regi klassas som unika lokalbehov. Behovet av ytor för dessa verksamheter är varierande och inga nyckeltal definieras för verksamheten i denna riktlinje utan behov anges i nämndens lokalbehovsplan och stadens lokalförsörjningsplan.

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden

De nyckeltal som anges nedan gäller vård- och omsorgsboende. Nyckeltalen avser både inhyrning och egen produktion/byggnation.

Volymnyckeltal

För äldre samt vård- och omsorgsnämnden verksamhet anges inga volymnyckeltal. För information om kommande volymbehov hänvisas istället till stadens lokalförsörjningsplan och äldre samt vård- och omsorgsnämnden lokalbehovsplan.

Nyckeltal för lokalyta

Ett vård- och omsorgsboende är både ett boende och en arbetsplats. Lokalerna ska även tillgodose den enskildes behov av självständighet, delaktighet, integritet, trygghet och säkerhet. Boendets placering i förhållande till omgivningen är viktig liksom att tomten skapar förutsättningar för olika utformning beroende på boendets storlek.

Nyckeltal för lokalyta beskrivs här med begreppet lokalarea (LOA). Lokalarea omfattar inte fastighetens alla ytor, exempelvis saknas teknikutrymmen, vilket innebär att en omvandling måste ske mellan lokalarea (LOA) och bruttoarea (BTA) för att få ett mått på hela byggnadens volym. Den totala volymen fördels sedan över ett lämpligt antal våningsplan. Baserat på antalet våningar framgår slutligen ett värde på byggnadsarea (BYA) vilket motsvarar den area som byggnaden upptar på marken.

För ett vård- och omsorgsboende bör man i ett tidigt skede räkna med 100–120 kvm lokalarea (LOA) per boende. I uträkningen har höjd tagits för funktioner som endast förekommer en gång, som exempelvis tillagningskök, restaurang, café, samlingsal, samt för funktioner som behöver finnas på varje våningsplan eller enhet, som tvättstuga, soprum, städförråd, enhetskök, gemensamhetsutrymmen, med mera.

Ett vård- och omsorgsboende bör läggas i spannet 80–100 lägenheter, fördelat på enheter om minst 10 och som mest 16 lägenheter. För att optimera flöden och samordningsvinster bör det finnas minst 2 enheter och max 4 enheter per våningsplan, fördelat på minst 2 och max 5 plan med lägenheter. Detta utifrån aspekter som tillgänglighet, flöden och verksamhetsekonomi. Lägenheterna ska vara mellan 32–35 kvm (LOA). Den totala hyresgrundande boendeytan per boende inklusive gemensamhetsytor och förrådsyta bör landa på 55 kvm (LOA).

Styrande nyckeltal lokalyta: vård- och omsorgsboende

100–120 kvm (LOA) per boende

80–100 lägenheter per vård- och omsorgsboende

32–35 kvm (LOA) per lägenhet

Minst 2 och max 5 våningsplan med lägenheter

Minst 2 och max 4 enheter per våningsplan

I tabellen nedan, som inte är ett styrande nyckeltal, har samtliga våningsplan lägenheter, men det är också möjligt att exempelvis ha ett första våningsplan utan lägenheter med reception, administrativa funktioner, samlingsal med mera. Tabellen är inte ett styrande nyckeltal utan ger en indikation om olika ytbehov.

<i>Antal boende/ lägenheter</i>	<i>Kvm LOA per boende</i>	<i>Antal våningsplan</i>	<i>Antal enheter per våningsplan</i>	<i>Antal lägenheter per enhet</i>	<i>LOA</i>	<i>BYA (exklusive teknikutrymmen)</i>
100	100	5	2	10	10 000 kvm	2 000 kvm
90	115	3	3	10	10 350 kvm	3 450 kvm
80	120	4	2	10	9 600 kvm	2 400 kvm

Exempel ej ett styrande nyckeltal

Nyckeltal för friyta

Utifrån detaljplanens förutsättning ska fastighetens disposition på tomten beaktas för att möjliggöra bästa möjliga dagsljusförhållanden på utemiljön. Utemiljön ska vara förlagd i direkt anslutning till byggnaden och vara dedikerad för hyresgästerna. Det är inte endast storleken utan även användbarhet och tillgänglighet som ska beaktas i förhållande till friyta. Om tomtens förutsättningar gör det svårt att tillgodose att friytan är tillräckligt stor kan det till viss del kompenseras med väl tilltagna inglasade balkonger på varje enhet med bra utblickbarhet över närliggande utemiljö.

Friytan bör planeras så att den ger möjlighet till utevistelse utifrån olika förutsättningar för såväl gemensamma som individuella aktiviteter. Friytan ska kunna nås av hyresgästerna på egen hand. Markförutsättningarna bör vara sådana att träd kan planteras. Det bör även finnas utblickbarhet till allmän plats/mark.

Med hänsyn taget till ovan specificerade behov bör nyckeltal för friyta för ett vård- och omsorgsboende ligga i spannet 15–20 kvm per boende/lägenhet.

Styrande nyckeltal friyta: vård- och omsorgsboende

15–20 kvm per boende och lägenhet

Exempeltabell på friyta för vård- och omsorgsboende av olika storlek. Tabellen är inte ett styrande nyckeltal utan ger en indikation på olika ytbehov.

<i>Antal lägenheter</i>	<i>Friyta per lägenhet</i>	<i>Summa friyta</i>
100	15 kvm	1500 kvm
90	17 kvm	1530 kvm
80	20 kvm	1600 kvm

Exempeltabell ej ett styrande nyckeltal

Unika lokalbehov

Till varje vård och omsorgsboende kan projektspecifika ytor tillkomma beroende på exempelvis inriktning, geografisk placering eller tillgång till annan service i området. Det kan röra sig om uthyrningsbara ytor för frisör eller fotvård eller gym och bibliotek. Det kan också vara så att tillagningsköket ska dimensioneras på ett sådant sätt att det kan producera mat till närliggande kommunala verksamheter.