Tilläggsyrkande
2023-05-18

Ärende nr: KS 2023-05-24, 2.1.6, Dnr: 0581/21

Tilläggsyrkande angående – Göteborgs Stads riktlinjer för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler.

Förslag till beslut
I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Nyckeltalet ”funktionell nivå” vid nyproduktion av förskolor i mellanstaden och ytterstaden ändras till 30 kvm.
2. Nyckeltalet för ”funktionell nivå” för förskolor i innerstaden ändras till 30 kvm för nyproduktion av förskolor.
3. Nyckeltalet för ”acceptabel nivå” vid nyproduktion av förskolor i innerstaden ändras till 25 kvm.
4. Nyckeltalet för ”acceptabel nivå” vid nyproduktion av grundskolor för F*-6 ändras till 20 kvm/elev.
5. I övrigt godtas det ursprungliga förslaget.

Yrkandet
Som ofta sägs är barnen vår framtid och vår viktigaste tillgång. Sverigedemokraterna anser det självklart att det är de vuxnas ansvar att så långt som möjligt värna barnens bästa, speciellt då förskolebarn inte kan föra sin egen talan. Sverigedemokraterna vill att barn i förskolan skall ha gott om ytor i förskolan. Sverigedemokraterna inser självklart att detta mål inte går att uppnå ”över en natt” utan är något att långsiktigt arbeta emot.

Samma resonemang gäller även för grundskolan och främst låg och mellanstadiet (F*-6). Bara det faktum att det för innerstaden föreslås en nivå som är lägre/mindre än den som benämns ”acceptabel nivå” visar på en medvetenhet om att lägsta nivån inte är en bra nivå. Det handlar då snarast mer om en form av dagtidsförvaring av barn. Det är att sätta målen alldeles för lågt och det är inte att utgå från barnens bästa i första hand. Det är inte acceptabelt för Göteborg.

Genom att vid nyproduktion höja upp nivåerna för vad som är den minsta godtagbara/acceptabla ytan per barn, kan staden långsamt steg för steg ta sig allt närmare målet. Skolor i nya stadsdelar kommer denna väg att har de större ytorna från start och tillika den dag staden vuxit och dessa skolor räknas till innerstaden. Parallellt kan befintliga skolor i dagens innerstad vara kvar tills dess de behöver ersättas med nya. Genom detta uppnås över tid en förskjutning mot allt större ytor per barn i en takt som gör det möjligt för staden att genomföra den planering och det arbete som kommer av ett högre minimikrav på ytor.

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2022-09-22
Reviderat 2023-05-02
Diarienummer 0581/21

Handläggare
Tommy Eliasson
Telefon: 031 368 01 35
E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal samt samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal samt inriktning för samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler, i enlighet med bilaga 4 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.
6. Förskolenämnden, grundskolenämnden, idrotts- och föreningsnämnden, nämnden för funktionsstöd, utbildningsnämnden samt äldre samt vård- och omsorgsnämnden ges i uppdrag att ta fram funktionsprogram i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
7. Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsmiljönämnden samt stadsfastighetsnämnden ges i uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för samnyttjan och samlokalisering i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
8. Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020 - 2026 upphör att gälla.
9. Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning upphör att gälla.

I kommunstyrelsen.

1. Kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret 2022-02-09 §106 att utreda huruvida verksamhetsnämnderna kan få del av de fördelar som samnyttjan och samlokalisering innebär för staden, förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har tidigare fattat nedanstående beslut i ärendet:

1. 2021-09-15 § 663 – remittering av förslag till riktlinje
2. 2022-04-06 § 286 – återremiss av förslag till riktlinje
3. 2022-11-30 § 897 – remittering av riktlinjen till SBN
4. 2023-02-08 § 105 – återremiss samnyttjan och samlokalisering

Det tidigare tjänsteutlåtandet avseende styrande nyckeltal daterat 2022-01-10 är nu reviderat och kompletterat med stadsbyggnadsnämndens remissutlåtande i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2022-11-30 § 897. Förutom att hantera ärendet avseende styrande nyckeltal har stadsledningskontoret också omhändertagit frågan om samnyttjan och samlokalisering i detta ärende i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2023-02-08 § 105. Sammanslagningen av de båda ärendena innebär att samtliga beslutsatser från ärende 0337/22 avseende förslag till Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler har flyttats över till föreliggande tjänsteutlåtande.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och bedömning är kompletterad med en redovisning dels av stadsbyggnadsnämndens remissutlåtande dels av föreslagen inriktning för samnyttjan och samlokalisering.

Kommunstyrelsen beslutade 2022-04-06 § 286 att återremittera förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler till stadsledningskontoret med begäran om komplettering. I detta ärende redovisar stadsledningskontoret resultatet av genomförda kompletteringar.

Av de ursprungliga 23 remissinstanserna avstyrkte fyra nämnder förslaget till riktlinje. De avstyrkande nämnderna avstyrker fortsatt med den skillnaden att park- och naturnämnden avstyrker delvis med avseende på nyckeltalen för förskolans- och grundskolas friyta. Fastighetsägarna GFR och Byggföretagen har inkommit med ett gemensamt remissvar och Wallenstam AB har inkommit med ett eget. De kommunexterna remissinstanserna är positiva till att det har tagits fram ett förslag till nyckeltal men gör bedömningen att delar i förslaget behöver omarbetas och förändras.

Föreslagen riktlinje är i delar förtydligad och reviderad efter inkomna synpunkter. Stadsledningskontorets samlade bedömning är dock att kärnan i tidigare förslag fortsatt är relevant. Den ger både tydlighet och flexibilitet samt synliggör nämnders och bolagsstyrelsers uppdrag att aktivt samverka och söka ändamålsenliga kompromisser.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Föreslagen riktlinje innebär att kommunfullmäktige genom de styrande nyckeltalen definierar ramar och utgångspunkter för planering av kommunala verksamhetslokaler. I riktlinjen anges att stadens nämnder och bolagsstyrelser alltid ska överväga om samnyttjan och samlokalisering kan vara ett sätt att ge bättre förutsättningar att tillskapa lokaler och utemiljöer som är rätt dimensionerade och lokaliserade samt ekologiskt-socialt- och ekonomiskt hållbara.

De ekonomiska konsekvenser som uppkommer i stadsutvecklingen kopplat till de styrande nyckeltalen behov av bedöms i stort inte påverkas av föreslagen riktlinjen. Ur ett nyckeltalsperspektiv synliggör, samlar och förtydligar riktlinjen en till stora delar redan existerande planeringspraxis. Samnyttjan och samlokalisering bedöms i flera fall innebära

ekonomiska fördelar ur ett hela-staden-perspektiv samtidigt som det kan generera ökade utgifter för en enskild nämnd eller bolagsstyrelse. I föreliggande förslag till riktlinje föreslås att möjligheten till omfördelning av ekonomiska resurser inom givna budgetramar ska utredas och om möjligt genomföras, exempelvis genom hyreskompensation eller interndebitering. I de fall samnyttjan och samlokalisering inte medför ekonomiska fördelar men i övrigt möter riktlinjens bedömningsgrunder ska ekonomiska konsekvenser för enskilda nämnder eller bolagsstyrelser hanteras inom givna budgetramar. Sett till stadens såväl som till enskilda nämnders och styrelsers budget i sin helhet, bedöms eventuella merkostnader kopplat till samnyttjan och samlokalisering, utgöra en mindre andel. Överväganden av samnyttjan och samlokalisering ska utgå i från det ansvar som nämnder och bolagsstyrelser har enligt reglementen och ägardirektiv.

Huvudprincipen i de styrande nyckeltal som föreslås är att planeringen ska utgå ifrån det högre talet i ett nyckeltalspann 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.

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 styrelsers ekonomiska mandat genom konsensusprincipen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Givet innerstadens geografiska begränsningar bedöms de bedöms de styrande nyckeltalen ge bättre förutsättningar att i denna kontext klara stadens lokalförsörjning. Samtidigt kan nyckeltalen, beroende på stadens olika geografiska förutsättningar, komma att utmana stadens miljö- och klimatprogram såväl som stadens definierade grönytefaktorer.

De geografiska förutsättningarna innebär att stadens nämnder och bolagsstyrelser behöver samarbeta för att hitta funktionella kompensatoriska åtgärder. I det arbetet bedöms samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler kunna leda ett mer effektiv nyttjande av befintliga och tillkommande lokaler och utemiljöer. I ett vidare perspektiv skulle detta också kunna bidra till ett mer cirkulärt användande av befintliga resurser.

De styrande nyckeltalen bedöms skapa förutsättningar för tydlighet och transparens genom att de kommunala behoven synliggörs och att utgångspunkterna för planeringen blir tydliga och kända. Det är därigenom möjligt för stadens nämnder och bolagsstyrelser att var för sig såväl 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 tydlig styrning kopplad till samnyttjan och samlokalisering får staden ytterligare verktyg för att möta önskad volym av kommunal service i relation till geografi och demografi liksom förbättrade möjligheter att möta olika kommunala verksamheters behov av lokal- och friyta.

Bedömning ur social dimension

Givet stadens olika geografiska förutsättningar så varierar stadens möjligheter att kunna möta alla kommuninvånares 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 bedöms skapa bättre förutsättningar för stadens verksamheter att bidra med olika perspektiv och erfarenheter in i stadens stadsutveckling. Exempelvis genom att det tydligt anges att det krävs kompensatoriska åtgärder för att kunna förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans.

I stadsutvecklingen kan samnyttjan och samlokalisering bidra till att skapa bättre förutsättningar för staden att mer flexibelt kunna möta invånarnas behov av kommunal service. Samnyttjan och samlokalisering kan också öppna upp och tillgängliggöra ytor för fler åldersgrupper (barn, unga, vuxna, äldre) och genom det bidra till en ökad social hållbarhet. Samnyttjan och samlokalisering bedöms också kunna bidra till att skapa bättre förutsättningar för att främja och skapa goda miljöer kring och i de kommunala verksamhetslokalerna genom att utnyttjandegraden ökar vilket skulle kunna befolka annars otrygga miljöer när verksamheterna inte är i gång.

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. Om föreslagen riktlinje antas föreslås att ansvaret för att upprätta och fastställa 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.

Bilagor

1. Kommunstyrelsen protokollsutdrag, 2022-11-30 § 897
2. Stadsbyggnadsnämnden remissvar
3. Kommunstyrelsens protokollsutdrag – policy samnyttjan och samlokalisering, 2023-02-08 § 105
4. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande – samnyttjan och samlokalisering
5. Förslag till riktlinje

Ärendet

Ärendet avser antagande av Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal samt inriktning för samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler. Den nya riktlinjen föreslås börja gälla efter att kommunfullmäktige har fattat beslut om antagande.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen har tidigare fattat nedanstående beslut i ärendet:

1. 2021-09-15 § 663 – remittering av förslag till riktlinje
2. 2022-04-06 § 286 – återremiss av förslag till riktlinje
3. 2022-11-30 § 897 – remittering av riktlinjen till SBN
4. 2023-02-08 § 105 – återremiss samnyttjan och samlokalisering

Förutom att hantera ärendet avseende styrande nyckeltal har stadsledningskontoret också omhändertagit frågan om samnyttjan och samlokalisering i detta ärende i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2023-02-08 § 105.

Sammanslagningen av de båda ärendena innebär att samtliga beslutsatser från ärende 0337/22 avseende förslag till Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler har flyttats över till föreliggande tjänsteutlåtande.

Det tidigare tjänsteutlåtandet avseende styrande nyckeltal daterat 2022-01-10 är nu reviderat och kompletterat med stadsbyggnadsnämndens remissutlåtande i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2022-11-30 § 897 samt förslag på hur frågan om samnyttjan och samlokalisering skulle kunna inkluderas som en inriktning i tidigare föreslagen riktlinje för styrande nyckeltal.

Stadsledningskontorets bedömning är kompletterad med en bedömning av stadsbyggnadsnämndens remissutlåtande såväl som en bedömning av föreslagen inriktning för samnyttjan och samlokalisering.

Kommunstyrelsen beslutade 2022-04-06 § 286 att återremittera förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler till stadsledningskontoret med begäran om komplettering enligt följande:

a) att remittera föreslagen riktlinje till de nämnder som avstyrkte remissversionen av riktlinjen (dvs. förskolenämnden, lokalnämnden, miljö- och klimatnämnden amt 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.

När det gäller fördjupad information om själva förslaget till riktlinje och bemötande av tidigare inkomna remissvar hänvisar stadsledningskontoret till sitt tidigare tjänsteutlåtande som överlämnats till kommunstyrelsen inför ställningstagande om antagande av föreslagen riktlinje. Se bilaga 9 till detta tjänsteutlåtande.

Redovisning av inkomna remissvar från avstyrkande nämnder

Samtliga nämnder som tidigare avstyrkt förslaget till riktlinje avstyrker fortsatt med den skillnaden att park- och naturnämnden avstyrker delvis med avseende på nyckeltalen för förskolans- och grundskolas friyta. I stadsledningskontorets tidigare tjänsteutlåtande, se bilaga 9, bemöttes kommentarerna per remissinstans. Utifrån att grunden för nämndernas avstyrkan kvarstår har stadsledningskontoret i detta tjänsteutlåtande valt att i stället bemöta de återkommande skäl för avstyrkan som lyfts fram.

- Konsensusprincipen
- Olika nyckeltal för förskolans friyta
- Kompensatoriska åtgärder

För kompletta remissvar hänvisas till bilaga 2–5 till detta tjänsteutlåtande.

Konsensusprincipen

Av gällande reglementen och ägardirektiv framgår redan att nämnder och bolagsstyrelser, utöver det egna uppdraget, ska värna ett hela-staden-perspektiv och aktivt söka samverkan om det bedöms vara nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges mål och visioner. I föreslagen riktlinje förtydligas detta perspektiv genom konsensusprincipen. Principen innebär att olika uppfattningar i första hand ska försöka lösas i linjen både inom och mellan berörda nämnder och bolagsstyrelser där samförstånd och helhetssyn är målet. Den bärande systematiken är att prioritering och avvägning bäst görs av de som har sakkunskap, verksamhetserfarenhet och som sedan ska hantera genomförandet av uppnådda kompromisser. Utgångspunkten är tillit till nämnders och bolagsstyrelsers förmåga snarare än detaljstyrning från kommunfullmäktige.

Förskolenämnden och miljö- och klimatnämnden lyfter i sina återremissvar fram en tveksamhet till konsensusprincipens funktionalitet.

- *Förskolenämnden:* det är svårt att nå samstämmighet mellan olika parter när förutsättningarna inte är jämlika. Det är allt för ofta en avvägning mellan en mer kortsiktig exploateringsbudget och en mer långsiktig driftsfråga.

- *Miljö- och klimatnämnden:* det står i förslaget att eventuella avsteg måste ske i konsensus. Eftersom flera nämnder är kritiska till förslaget ser nämnden svårigheter att i praktiken komma överens om storlek på friyta. Riktlinjen blir då inte till den hjälp som var tänkt.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det har byggts flera förskolor som i alla delar inte når upp till uttryckta riktvärden från tidigare ramprogram. Det har alltså historiskt varit fullt möjligt för stadens nämnder att i praktiken hantera avsteg i någon form av konsensus även om formerna för detta aldrig har reglerats via styrande dokument.

Med den bakgrunden är det oklart varför motsvarande process nu inte skulle fungera. Systematiken för avsteg har dock inte varit transparent och kan därför ha upplevts som otydlig. Förskolenämndens kommentarer om ej jämbördiga parter måste ses i den kontexten. I avsaknad av en tydlig och transparant systematik kan otydligheter uppstå och

risken för att berörda parter inte uppfattar varandra som jämbördiga ökar. Föreslagen riktlinje adresserar just den problematiken. I riktlinje fastslås att förflyttning inom ett nyckeltalsspann, tolerans eller vid en utredning om kommunal service endast kan ske vid konsensus. Vidare är riktlinjen också tydlig med att ansatsen är att stadens nämnder och bolagsstyrelser förväntas göra sitt yttersta för att söka gemensamma kompromisser om det skulle bli nödvändigt. I en situation där en part inte ser möjlighet till förflyttning blir det därför särskilt viktigt att på ett tydligt och informativt sätt förklara det för övriga berörda parter.

Miljö- och klimatnämndens kommentarer måste ses utifrån kontexten att om kommunfullmäktige beslutar om att anta föreslagen riktlinje så blir nyckeltalen en del av uppdraget. Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar sedan för att säkerställa följsamhet inom respektive organisation.

Olika nyckeltal för förskolans friyta

Samtliga de avstyrkande nämnderna är tydliga med att de anser det vara direkt olämpligt att ha olika nyckeltal för förskolans friyta i innerstaden och i övriga staden (mellanstaden och ytterstaden) på det sätt som stadsledningskontoret föreslår.

- *Förskolenämnden:* det är otydligt på vilka grunder som stadsledningskontoret bedömer det som möjligt att göra avsteg från Boverkets rekommendationer

- *Lokalnämnden:* minskade friytor för förskolan har negativ påverkan på barns livsmiljöer. Det skapar sämre förutsättningar för jämställdhet och mångfald. Förslaget följer inte heller rekommendationerna från Boverket om 40 kvadratmeter friyta per barn

- *Park- och naturnämnden:* Göteborgs Stad ska behandla sina medlemmar lika och då barn inte bestämmer var eller hur i staden de ska bo är detta inte ett skäl för ojämlik behandling.

- *Miljö- och klimatnämnden:* barn som går i förskola har samma behov av friyta oavsett var de bor i staden. Göteborgs Stad har redan sänkt ambitionsnivån jämfört med Boverkets rekommendationer och nämnden anser att staden bör behålla den nivå på friyta som framgår av nuvarande ramprogram.

Förskolans behov av friyta är en av flera viktiga och grundläggande komponenter i stadens stadsutveckling. Vid prioritering i svåra geografiska situationer är det därför viktigt att utgå ifrån vilka formella krav som finns.

I plan- och bygglagen (PBL) anges inga absoluta mått för friyta. Lagen anger att det ska finnas tillräcklig stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Boverket har gjort bedömningar att ett rimligt mått på friyta kan vara 40 kvm/barn i förskolan. 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 Mark-och miljööverdomstolens ställningstagande från den 20 juni 2018 (mål M1926-17) konstaterar domstolen att enbart det faktum att utearean vid en förskola uppgår till ett visst antal kvadratmeter per förskolebarn, kan inte i sig, anses innebära en olägenhet för barnens hälsa. Frågan måste ses ur ett helhetsperspektiv och utifrån vilka kompensatoriska åtgärder som har vidtagits.

I 2 kap. 3 § kommunallagen framgår att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det innebär att kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation ska behandlas lika. Stadsledningskontoret menar att det i innerstaden inte finns geografiska förutsättningar att möta Boverkets rekommendationer om friyta. Boenden i innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden) får därför anses befinna sig i olika situationer då de geografiska förutsättningarna avseende stadsplanering ser så olika ut. För det fall boenden inom de olika områdena ändå skulle anses befinna sig i samma situation så anser stadsledningskontoret att det föreligger sakliga skäl att beräkna friytan på det sätt som föreslås.

Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen svensk lag. 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 ökande konkurrensen om marken i innerstadsmiljöer kan göra att barns och ungas ytor komma att minska i en förtätad stad vilket får en negativ påverkan på barn och ungas hälsa och utveckling. Föreslagen riktlinje syftar till att motverka detta 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.

Utöver de krav som ställs nationellt finns också de krav som ställs lokalt. Detta är också något som remissinstanserna lyfter fram exempelvis genom att peka på det nyantagna miljö- och klimatprogrammet. Stadsutveckling inom en begränsad geografi likt innerstaden är utmanande och möjligheterna att säkerställa samtliga medborgares behov är begränsad. Förslaget om ett uppdelat nyckeltal för förskolans friyta måste ses utifrån den kontexten. Det är svårt att uppnå samtliga målbilder, nationella såväl som lokala. Målbilden i innerstaden behöver därför vara både utmanande och genomförbar. Det innebär inte att aktuella målbilder inte lägre gäller. Det innebär att i innerstaden är prioritering, kompromisser och olika former av kompensatoriska åtgärder med gällande målbilder som utgångspunkt en nödvändighet.

Skillnaden mellan stadsledningskontorets förslag, Boverket och föreliggande förslag i remissvaren från förskolenämnden och lokalnämnden ligger i hur de är konstruerade. Boverkets rekommendation är en forskningsbaserad konstruktion som är densamma för hela riket oaktat om det är ett område av landsbygdskaraktär eller stadskaraktär. Förskolenämnden och lokalnämnden gör vissa justeringar kopplat till geografiska förutsättningar men följer i huvudsak Boverkets rekommendation. Stadsledningskontorets förslag utgår dels från Boverket dels från gällande ramprogram. Förslaget tar också hänsyn till de geografiska förutsättningar som finns i innerstaden samt behovet av att hitta en fungerande struktur för kompromisser.

Det föreslagna nyckeltalet för förskolans friyta kommer framför allt att tillämpas på en mindre volym nya projekt inom innerstaden, där stadsledningskontoret bedömer det som osannolikt att föreslagna målbilder från Boverket, förskolenämnden och lokalnämnden kommer kunna uppnås. För att skapa rimliga förutsättningar föreslås i riktlinjen ett spann för förskolans friyta i innerstaden på 20 - 25 kvadratmeter där utgångspunkten är 25 kvadratmeter per barn. Förflyttning i spannet är möjligt givet konsensus och

kompensatoriska åtgärder. I riktlinjen anges att om möjligt så ska större ytor i innerstaden eftersträvas och i dessa fall är det inte nödvändigt att följa angiven process för avvikelser.

Samtidigt är det viktigt att konstatera att staden sedan många år bedriver förskoleverksamhet inom innerstaden där tillgänglig friyta inte alls når upp till de målbilder som Boverket, förskolenämnden och lokalnämnden strävar mot. Dessa förskolor utgör en nödvändig andel av den befintlig kapaciteten i innerstaden, vilket belyser de komplexa förutsättningar som finns för att kunna tillhandahålla kommunal service i detta område.

Förflyttning och kompensatoriska åtgärder

Samtliga remissinstanser har kommentarer kring föreslagna principer för förflyttning och kompensatoriska åtgärder.

- *Park- och naturnämnden:* i riktlinjen preciseras inte vilka de kompensatoriska åtgärderna kan tänkas vara, vilket lämnar frågetecken om åtgärderna är genomförbara och om önskad kvalitet uppnås eller inte.

- *Miljö- och klimatnämnden:* förslaget är uppbyggt så att det ger möjlighet till undantag vilket miljö- och klimatnämnden bedömer medför att riktlinjen kommer att sakna styrande effekt i praktiken.

- *Förskolenämnden:* det är oklart hur liten förskolegård kan tänkas vara samt när det kan bli aktuellt att kompensera.

- *Lokalnämnden:* riktlinjen behöver beskrivas utifrån hur den är tänkt att tillämpas. Var i stadsutvecklings- och genomförandeprocessen kan förflyttningar ske, hur dokumenteras antagna nyckeltal och i vilka dokument, vid vilka förutsättningar kan de ändras?

Genom föreslagen riktlinje sätter kommunfullmäktige ramarna och utgångspunkterna vid planering av kommunala verksamhetslokaler genom styrande nyckeltal. Vid planering är utgångspunkten alltid det högre talet i ett spann eller grundtalet i en tolerans. Avsteg är möjligt givet konsensus och kompensatoriska åtgärder. Utgångspunkten är tillit till nämnders och bolagsstyrelsers förmåga snarare än detaljstyrning från kommunfullmäktige. Definition av ändamålsenliga och kvalitativa kompensatoriska åtgärder kräver sakkunskap, verksamhetserfarenhet och ansvar för genomförandet av uppnådda kompromisser. Det är därför lämpligast att dessa definieras och genomförs av stadens nämnder och bolagsstyrelser och inte av kommunfullmäktige.

Riktlinjen medger inte villkorslösa undantag från föreslagna nyckeltal. Däremot finns möjlighet till förflyttning och avsteg givet konsensus och kompensatoriska åtgärder. Samtliga berörda parter i ett stadsutvecklingsprojekt har enligt riktlinjen möjlighet att initiera en diskussion om förflyttning eller avsteg. Alternativet till den flexibilitet som föreslagna spann och toleranser innebär är absoluta nyckeltal. Antingen utan möjlighet till avsteg eller genom en tydlig angiven avstegshantering. En utmanande stadsutveckling likt den i innerstaden ges sannolikt bättre förutsättningar med en flexibel och dynamisk styrning snarare än en mer formalistisk och detaljorienterad.

Flera av de avstyrkande remissinstanserna lyfter fram potentiella negativa klimat- och miljöaspekter om förskolans friyta skulle delas upp på det sätt som föreslås. Med mindre

ytor går det inte att utesluta att det finns en sådan risk. Men som stadsledningskontoret redan har lyft fram så kommer stadsutvecklingen i innerstaden inte bara att utmana lokala målbilder utan också de nationella.

Kommunfullmäktiges uppdrag att värna ett hela-staden-perspektiv och aktivt söka samverkan innebär i praktiken att kompromisser behöver ske mellan olika mål och ambitioner inom stadsutvecklingsområdet oavsett om det finns en angiven process eller inte. Om stadens förvaltningar och bolagsstyrelser i praktiken inte söker ett hela-staden-perspektiv utan i första hand uppfyllelse av egna målbilder, riskerar stadsutvecklingen att fastna i en överlappning av krav och ambitioner som i olika givna sammanhang inte går att uppfylla.

Redovisning av remissvar från fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden lyfter fram att i jämförelse mellan metoden för Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och föreslagen riktlinje så visar GUI på behov av fler men något mindre förskole- och grundskoleenheter. Det bedöms vara möjligt att få till lokalytorna men svårigheter kan komma att uppstå när det gäller föreslagna friytor. Utifrån GUI:s metodik bör enhetsstorleken och antalet inskriva barn/elever i första hand ses över innan avsteg från friytan görs. Men det är sannolikt att det kommer finnas tillfällen när det kan bli aktuellt att kompromissa kring både friyta, enhetsstorlekar och antal barn/elever.

Av remissvaret framgår att föreslagen riktlinje bedöms kunna fungera väl i många lägen och bör eftersträvas i så hög grad som möjligt. Vid förflyttning i nyckeltalsspann, toleransen och vid avsteg bedöms GUI-metodiken vara ett verktyg som kan bidra i arbetet med att hitta pragmatiska och funktionella lösningar. Av svaret framgår också vikten av delaktighet från stadsledningskontoret och kommunstyrelsen i den del av processen som omhändertar förflyttning, avsteg och undantagsvis prioriteringsbeslut.

Tillämpningen av volymnyckeltalet måste alltid översättas till en lämplig organisatorisk indelning. Stadsledningskontoret vill fästa uppmärksamhet på att föreslagen riktlinje inte definierar enhetsstorlekar eller antal barn/elever per förskole- eller grundskoleenhet. Utifrån riktlinjens ramar är olika organisatoriska indelningar fullt möjliga, men olika val ger tydliga driftsekonomiska konsekvenser. Grundskolenämndens skolenhetsutredning ger tydlighet kring önskad målbild men med möjlighet att göra anpassningar och justeringar. Förskolenämnden har inte gjort något motsvarande ställningstagande. I stadsplaneringen anger förskoleförvaltningen vanligtvis en önskad enhetsstorlek om minst 72 barn (4 avdelningar) med hänvisning till driftsekonomi.

För komplett remissvar se bilaga 1 till detta tjänsteutlåtande.

Redovisning av inkomna remissvar från Fastighetsägarna GFR, Byggföretagen och Wallenstam AB

Utifrån att dessa remissinstanser inte tidigare varit delaktiga i framtagandet av föreslagen riktlinje har stadsledningskontoret träffat representanter från remissinstanserna för att informera om såväl föreliggande förslag som processen för framtagandet.

Fastighetsägarna GFR och Byggföretagen har inkommit med ett gemensamt remissvar och Wallenstam AB har inkommit med ett eget. De kompletta remissvaren återfinns i bilaga 6 och 7. Remissinstanserna är positiva till att det tagits ett förslag men bedömningen är att föreslagna nyckeltal kommer att försvåra målsättningen med gällande översiktsplan, inte möta en ny organisation för stadsutveckling samt försämra

möjligheterna till samarbete med byggaktörerna. Stadsledningskontoret har valt att bemöta de huvudsakliga skäl som ligger till grund för remissinstansernas bedömning.

- Nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler
- Tydlig zonindelning
- Nyckeltal för friytor
- Beslutsmandat vid förflyttning och avsteg

Utifrån inkomna synpunkter från de kommunexterna remissinstanserna föreslås följande revideringar.

- De geografiska avgränsningarna förtydligas under en egen rubrik i riktlinjen
- Samtliga strategiska tyngdpunkter som definieras i översiktsplanen ska beaktas som innerstad utifrån ett täthetsperspektiv (i nuvarande översiktsplan utpekas Angered Centrum, Gamlestads Torg och Frölunda Torg).
- En utredning om kommunal service kan omdefiniera ett område som exempelvis innerstad, givet konsensus bland berörda parter, interna såväl som externa

Nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Föreslagna nyckeltal gäller enbart för kommunala verksamhetslokaler. Samtliga remissinstanser lyfter fram att detta i praktiken innebär att nyckeltalen blir styrande i tidiga skeden även om huvudmannen i ett senare skede blir en enskild verksamhet med andra krav på yta. Slutsatsen är korrekt och innebär att det kommer finnas tillfällen då planeringen tar sin början utifrån ett kommunalt huvudmannaskap men som genomförs under ett enskilt. Av detta skäl anser remissinstanserna att nyckeltalen bör utformas flexibelt för att kunna möta olika former av huvudmannaskap.

Om det i ett tidigt skede inte är känt vem som ska vara huvudman för exempelvis en förskola behöver planeringen ske utifrån det lagstadgade ansvar som den kommunala huvudmannen har. Sett i den kontexten är det också rimligt att den kommunala huvudmannen ställer de krav på yta som bedöms vara nödvändiga för att kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Om det däremot i ett tidigt skede är känt att verksamheten ska bedrivas av en enskild huvudman är det dennes krav på ytor som är utgångspunkten och inte föreslagen riktlinje.

Stadsledningskontorets bedömning är att de externa remissinstansernas invändningar bygger på ett antagande om att stadsbyggnadskontoret i sin myndighetsutövning inte skulle ta hänsyn till de ytbehov som den enskilda huvudmannen redovisar. Ett exempel på att det inte nödvändigtvis finns grund för den farhågan är Wallenstams AB utveckling av Kallebäcks Terrasser. I projektet beviljades bygglov för en F-9 skola med enskild huvudman. Skolans sammanhängande friyta på egen fastighet uppgår till cirka 2 600 kvadratmeter, motsvarande 4,6 kvadratmeter per elev. Medräknat omgivande kompensatoriska ytor blir den samlade friytan cirka 7 500 kvadratmeter, motsvarande 13,5 kvadratmeter per elev.

Tydlig zonindelning

Samtliga externa remissinstanser lyfter fram att nyckeltalen bör följa tydliga och förutsägbara zonindelningar. Ytterligare zonering förespråkas samt att utgångspunkten bör vara en plats täthet. Remissinstanserna föreslår också ett differentierat nyckeltal mellan innerstaden, mellanstaden och ytterstaden.

Stadsledningskontoret instämmer i behovet av tydliga och förutsägbara zonindelningar. Det är av den anledningen som den geografiska indelningen i föreslagen riktlinje följer de områden som definieras i gällande översiktsplan. De geografiska avgränsningarna har förtydligats under en egen rubrik i riktlinjen.

Stadsledningskontoret delar remissinstansernas syn när det gäller frågan om en plats täthet. Här är utmaningen tydlighet och förutsägbarhet kring vilka platser som skulle kunna omfattas av ett sådant begrepp. I den reviderade riktlinjen föreslås att samtliga strategiska tyngdpunkter som definieras i översiktsplanen också ska bedömas som innerstad utifrån ett täthetsperspektiv (i nuvarande översiktsplan utpekas Angered Centrum, Gamlestads Torg och Frölunda Torg). Förändringen bedöms också delvis möta förslaget om ytterligare zonering. Vidare föreslår stadsledningskontoret också att det ska vara möjligt att i en utredning om kommunal service omdefiniera ett område som exempelvis innerstad, givet konsensus bland berörda parter, interna såväl som externa.

När det gäller frågan om ett differentierat nyckeltal för innerstaden, mellanstaden och ytterstaden så föreslås redan en uppdelning mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden) exempelvis för förskolans friyta. Även om det finns geografiska utmaningar i övriga staden, sannolikt främst i mellanstaden, så är dessa områden större och möjligheterna till kompensatoriska åtgärder fler. Det är därför rimligt att utgångspunkten och kravet på friyta i mellanstaden och ytterstaden är högre.

Nyckeltal för friytor

Samtliga externa remissinstanser efterfrågar en större flexibilitet när det gäller de föreslagna nyckeltalen för friytor samt ett större fokus på kvalitet för dessa ytor. Som exempel i sammanhanget lyfts de lekvärdesfaktorer som Malmö Stad har tagit fram. Vidare lyfter remissinstanserna också svårigheten att möta föreslagna nyckeltal inom kvartersstaden, tydlighet kring kompensatoriska åtgärder samt krav på enhetsstorlekar. För att öka flexibiliteten och möjliggöra avsteg föreslår remissinstanserna exempelvis åtgärder som större flexibilitet på antalet förskoleavdelningar, samnyttjande av utemiljöer och kvalitetsbaserade lekvärdesfaktorer.

De styrande nyckeltalen är en ramstyrning som bygger på gällande uppdrags- och ansvarsfördelning mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och bolagsstyrelser. Kommunfullmäktige beslutar om de styrande ramarna, i detta fall nyckeltalens spann och toleranser samt principer för förflyttning och avsteg. Stadens nämnder och bolagsstyrelser säkerställer ett relevant genomförande och definierar vid behov ändamålsenliga kompensatoriska åtgärder. Åtgärderna kommer sannolikt att variera från projekt till projekt och kräva en detaljerad, aktuell och relevant verksamhetskunskap. Stadsledningskontorets bedömning är att kommunfullmäktige endast bör ange att kompensatoriska åtgärder krävs och inte hur de ska utformas. Utifrån riktlinjens systematik ses de externa remissinstansernas flexibilitetsförslag som olika former av kompensatoriska åtgärder. Samtliga förslag bedöms vara rimliga och relevanta och det finns ingenting i föreslagen riktlinje som förhindrar ett genomförande. Men åtgärderna bör definieras och anges av ansvariga nämnder och bolagsstyrelser och vid behov i samverkan med kommunexterna byggherrar och fastighetsägare. I föreslagen riktlinje är alla nyckeltal flexibla förutom den minsta sammanhängande friytan för förskole- och skolgårdar. I riktlinjen finns möjlighet att förändra även denna yta genom en utredning om kommunal service, konsensus och kompensatoriska åtgärder, i de fall enheter med färre än 72 barn (4 avdelningar) planeras.

I ärendet föreslås att ansvar för stadens olika ramprogram överförs från kommunstyrelsen till respektive ansvarig nämnd. I ett ramprogram anges verksamhetens behov av funktioner och funktionssamband och det används i syfte att tillskapa ändamålsenliga verksamhetslokaler och utemiljöer. Ramprogram är en äldre benämning och idag bedöms funktionsprogram vara en mer heltäckande benämning. Av remissvaren från båda remissrundorna framgår att det finns ett behov att fastslå och synliggöra möjliga kompensatoriska åtgärder. Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunfullmäktige ger de nämnder som har definierade nyckeltal i uppdrag att ta fram och anta funktionsprogram samt att i dessa definiera lämpliga kompensatoriska åtgärder. De nämnder som berörs är förskolenämnden, grundskolenämnden, idrotts- och föreningsnämnden, nämnden för funktionsstöd, utbildningsnämnden och äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Uppdraget ska utgå ifrån riktlinjens ramverk och ske i samarbete med berörda nämnder och bolagsstyrelser. Status i uppdraget föreslås återrapporteras i samband med antagandet av nämndernas lokalbehovsplaner.

Beslutsmandat vid förflyttning och avsteg

Utgångspunkten i föreslagen riktlinje är tillit till nämnders och bolagsstyrelsers förmåga snarare än detaljstyrning från kommunfullmäktige, vilket blir konkret och tydligt genom föreslagen konsensusprincip. Huvudprincipen är att förflyttning inom ett spann, tolerans eller vid avsteg kräver konsensus. Om berörda förvaltningar och bolag inte kan nå samsyn ska berörda nämnder och bolagsstyrelser skyndsamt informeras. Om konsensus och samsyn inte nås får frågan avgöras av kommunstyrelsen. Denna möjlighet är endast till för att kunna nyttjas när alla försök till gemensamma lösningar är uttömda.

De externa remissinstanserna föreslår i stället att avsteg från minimikrav eller förflyttningar inom nyckeltalspann och toleranser viktas och avgörs i det som idag är byggnadsnämnden. Viktningen föreslås ske utifrån projektens specifika plats, förutsättningar och efter input från stadens nämnder. I en ny organisation för stadsutveckling innebär de externa remissinstansernas förslag att stadsbyggnadsnämnden ges mandat att fatta beslut samt bär det yttersta ansvaret för att vid behov säkerställa ändamålsenliga kompensatoriska åtgärder.

Ovan beskrivs två olika principer för styrning genom styrande nyckeltal. Bägge principerna bedöms rent principiellt vara möjliga och förslaget till riktlinje går att anpassa efter vald inriktning. Men vilken styrande princip som är lämpligast bör avgöras utifrån vad föreslaget prioriteringsbeslut innebär. Beslutet innebär att om inte konsensus kan uppnås ger det mandat att slutligt avgöra hur ytor ska fördelas och vid behov ange vilka kompensatoriska åtgärder som ska genomföras. Beslutet kommer sannolikt att påverka stadens ekonomiska förutsättningar till exempel genom högre driftskostnader för exempelvis förskolan eller grundskolan under hela byggnadens eller lokalens användningstid. Som exempel kan nämnas att valet av tomt kan påverka kostnaderna för byggnation och valet av kompensatoriska åtgärder kan påverka behovet av personaltäthet exempelvis som en följd av alltför utspridda friytor.

Den nya stadsbyggnadsnämnden bedöms vara väl lämpad att initialt föreslå en fördelning av ytor och belysa möjliga kompensatoriska åtgärder i den händelse att nyckeltalen inte kan uppnås. Kommunstyrelsen bedöms som lämpligare att fatta beslut som kan komma att påverka stadens och verksamhetsnämndernas ekonomiska förutsättningar. Stadsledningskontorets bedömning är att ekonomiska förutsättningar är ett tyngre skäl för val av beslutsinstans.

Omvärldsbevakning - nyckeltal i andra kommuner

Inför att workshopserien om nyckeltal skulle starta upp i kvartal ett 2021 satte stadsledningskontoret samman en omvärldsbeskrivning med fokus på nyckeltal till deltagarna. I rapporten beskrivs planering utifrån nyckeltal i Stockholm, Malmö, Uppsala, Upplands Väsby, Sollentuna och Västerås vid tidpunkten för rapportens sammanställande. Utifrån att de avstyrkande nämnderna i huvudsak har fokuserat på förskolans friyta har stadsledningskontoret i detta tjänsteutlåtande valt att särskilt belysa hur denna yta hanteras. För att ta del av omvärldsbeskrivningen se bilaga 10.

Stockholm

Stockholm Stad har inte definierade nyckeltal för förskolors friyta. Befintliga förskolegårdar har en genomsnittlig friyta på 32 kvm per barn. Dock förekommer exempel på när förskolors friyta uppgår till 3 - 4 kvm per barn vid nybyggnationer.

Malmö

Malmö stads ambition för förskolors friyta är 30 kvm per barn.
Staden ska sträva efter att den sammanlagd friytan ska uppgå till 2 000 kvm. Det finns möjlighet att göra avsteg genom att mäta förskolegårdens kvalitet genom så kallade lekvärdesfaktorer. Malmö har definierat sju kvalitetsaspekter, vilka bedöms utifrån tre olika nivåer. Det är det samlade betyget som avgör en om en förskolegård bedöms vara kvalitativ och funktionell eller inte.

Uppsala

Uppsala kommun har tagit fram ett planeringsstöd för att säkerställa att tillräckligt stora ytor med god kvalitet reserveras åt förskoleverksamheters utemiljö i stadens stadsplanering. För att anpassa riktlinjerna till stadsdelarnas olika förutsättningar har kommunen valt att dela in staden i tre zoner där zon ett är anpassad till innerstadsmiljö, zon två gäller för tät stadsbebyggelse och zon tre för resterande stadsområden. Varje zon har ett definierat nyckeltal för minsta godkända kvadratmeter per barn och kvadratmeter för sammanhållen friyta. För innerstadsmiljön i zon ett är minimikravet 20 kvadratmeter per barn och en minsta sammanhållen friyta på 2000 kvadratmeter bör eftersträvas.

Upplands Väsby

Ambitionen är att friytan ska vara minst 30 kvm per barn och minst en sammanhängande friyta på 2 000 kvm i anslutning till förskolelokaler. Riktlinjer om storlek på sammanhängande friyta gäller inte för mindre förskolor (60 barn eller färre). Upplands Väsby har antagit Malmö stads modell för nyckeltal för friyta med lekvärdefaktorer och gårdszonering. Avsteg från fastställda nyckeltal kan göras om grund och förskolans utemiljö uppgår till ett sammanlagt värde om +3 i lekvärdsfaktorer.

Sollentuna

Kommunen strävar efter att nå upp till Boverkets rekommendationer, men det är inget krav. Den genomsnittlig friytan vid nybyggnation är 30–40 kvm per barn.

Västerås

Vid anläggande av förskolegård ska strävan alltid vara att ha 40 kvm friyta per barn och minst 3000 kvm stor förskolegård (minimumstorleken 3000 kvm kan i vissa fall frångås när det gäller förskolor med fyra avdelningar eller färre; men då måste utemiljön i övrigt hålla god kvalitet). Avsteg från detta kan enbart göras om omgivningen inte har möjlighet att inrymma en förskolegård av önskad storlek. Dock bör förskolegården i princip alltid vara minst 30 kvm friyta per barn.

Vid extremfall – där det finns brist på ytor; och när andra lokaliseringsalternativ prövats – kan förskolegården göras mindre än vad som ovan anges. Men det medför större krav på bra materialval och god utformad förskolegård för att tillåtas. Dessutom ska det på gångavstånd för förskolebarn finnas tillgång till långsiktigt säkerställt grönområde med kvaliteter för barns lek. Även åtgärder i form av schemaläggning för olika avdelningars nyttjande av gården kan användas för effektivare utnyttjande.

Skyndsam kommunikation med berörda nämnder och bolagsstyrelser

I föreslagen riktlinje har stadsledningskontoret förtydligat att om berörda förvaltningar och bolag inte når konsensus så ska berörda nämnder och bolagsstyrelser skyndsamt informeras. Detta gäller både vid förflyttning i ett nyckeltalsspann, nyckeltalstolerans så väl som vid utredningar om kommunal service.

Remissutlåtande stadsbyggnadsnämnden 2023-03-28

Kommunstyrelsen beslutade 2022-11-30 § 897 att föreslagen riktlinje för styrande nyckeltal skulle remitteras till den nya stadsbyggnadsnämnden för att i dialog med, stadsmiljönämnden och stadsfastighetsnämnden göra en kompletterande analys av förslagets konsekvenser med särskilt fokus på:

a. *Psykisk, social och fysisk elevhälsa och utveckling hos barn*
b. *Förutsättningarna att bygga stadsmiljöer i enlighet med Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och värdeskapande stadskvaliteter*
c. *Kvantitativ beskrivning av befintliga kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstadsmiljöer.*

Stadsbyggnadsnämnden beslutade 2023-03-28 § 141 i enlighet med stadsbyggnadsförvaltningens förslag och att remissutlåtandet skulle översändas till kommunstyrelsen. I ärendet redovisar stadsledningskontoret en sammanfattning av nämndens svar. Svaret i sin helhet återfinns i bilaga xx.

Psykisk, social och fysisk elevhälsa och utveckling hos barn

Stadsbyggnadsförvaltningen anger att man har begränsade möjligheter att analysera vilka konsekvenser föreslagna nyckeltal har på barns hälsoutveckling, vilket ska beaktas vid läsning av nämndens remissutlåtande. Som underlag till analysen har en kunskapssammanställning och fördjupad analys framtagen vid Sveriges lantbruksuniversitet använts. Rapporten bygger på över 160 publicerade forskningsartiklar. Utöver forskningssammanställningen har en studie från Region Stockholms Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin använts som komplement.

Forskning visar att storlek på gården påverkar i hur stor grad barn/elever är fysisk aktiva. Samtidigt finns inga tydliga gränsvärden för ytstorlekar från forskningen, men Boverkets rekommendationer på friyta bedöms som rimliga. Riktlinjen har ett högre nyckeltal för friyta grundskola än Boverkets rekommendationer. Däremot är riktlinjens nyckeltal för friyta förskola lägre än Boverkets rekommendation (friyta per barn samt sammanhängande friyta för förskolebarn). Enligt stadsbyggnadsförvaltningen tyder det på att nyckeltalen ger en sämre förutsättning för fysisk aktivitet, samt sämre förutsättning för gårdarna att rymma alla de kvaliteter som tillsammans bidrar till barns sociala utveckling

och återhämtning än om riktlinjens nyckeltal varit i nivå med Boverkets rekommendationer.

Studier från Stockholm visar dock att det finns andra faktorer som påverkar i hur hög utsträckning som barn är fysiskt aktiva, så som längden på utevistelsen, samt om förskolorna har en rörelsepolicy.

Kvaliteten på gårdarna har inom forskning visat sig vara en betydande faktor som bidrar till barns utveckling, särskilt när det kommer till socialt samspel och återhämtning. Aktuell riktlinje omfattar inte krav på kvaliteten på gårdarna. Riktlinjer i Uppsala och Malmö har kopplat nyckeltalen till en vägledning om hur grönytefaktor och lekvärdesfaktor kan användas vid bedömning av gårdarna. Till exempel har Malmö krav på att lekvärdsfaktor +3 behöver uppnås för att ett lägre nyckeltal ska få användas.

Forskning visar att gårdar bör vara minst 3000 kvm för att barn ska utveckla lek och socialt samspel. Samtidigt har få av dagens förskolor i Göteborgs innerstad en tillgänglig friyta på 3000 kvm. Fler faktorer än ytstorlek och kvalitet på utemiljön bör spela in i hur barn utvecklar socialt samspel, så som hur stora barngrupperna är och hur de personella resurserna ser ut för att hjälpa barnen utveckla ett socialt samspel och hantera konflikter i olika åldrar.

Utifrån den forskning som finns är det tveksamt om föreslagna nyckeltal är tillräckliga för att utemiljöerna ska bidra positivt till barns hälsoutveckling. Detta behöver ställas i relation till att 2/3 av de befintliga kommunala förskolorna i innerstaden och hälften av grundskolorna i innerstaden inte når upp till nyckeltalen om sammanhängande totalyta.

Om kommande förskolor och skolor i innerstaden i större utsträckning når upp till nyckeltalen ger det en bättre utveckling på totalen. Stadsbyggnadsförvaltningen menar att riktlinjens nyckeltal är en avvägning mellan fler faktorer än vad som är mest fördelaktigt ur barns hälsoutveckling bör framgå i riktlinjen.

Förutsättningarna att bygga stadsmiljöer i enlighet med Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och värdeskapande stadskvaliteter

Förslaget Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) sträcker sig över ett geografiskt område som innefattar översiktsplanens delområden; innerstaden, delar av centrala Hisingen samt östra och sydvästra mellanstaden.

GUI kan ses som ett förslag på en avvägning mellan olika allmänna intressen, men det har inte gjorts någon formell prövning av förslaget och förslaget har inte remitterats mellan de stadsplanerade förvaltningarna. Delar av GUI överensstämmer med Stadens formella strategiska dokument, så som översiktsplan, trafikstrategi och grönplan, medan vissa delar inte överensstämmer.

GUI bygger på flera mindre enheter för både grundskola och förskola, samt att förskolans gård är lokaliserad på innergård. Ju mer färdigbyggd en stadsdel är desto svårare är det att hitta alternativ plats för tillkommande kommunal service, inte minst i centrala lägen. I de lägen där staden tvingas välja mellan att kraftigt minska kravet på antal kvm friyta per elev/barn eller att tillåta även mindre enheter för grundskolor och förskolor så föreslår GUI det senare. Att bygga enligt GUI innebär att avsteg från riktlinjens nyckeltal behöver kunna göras.

Värdeskapande stadsutveckling baseras på en statistisk sammanställning av verkliga bostadsrättspriser och kölängder på hyresbostäder, det vill säga vad invånare efterfrågar i verkligheten, men innehåller inte några definierade idealmått eller lägen för just skolor eller förskolor och förutsättningarna att bygga enligt Värdeskapande stadsutveckling påverkas således inte av riktlinjen.

Kvantitativ beskrivning av befintliga kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstadsmiljöer

Riktlinjens definition av innerstaden motsvarar översiktsplanens avgränsning för innerstaden. Avgränsningen för den kvantitativa beskrivningen omfattar därför i stort det som översiktsplanen definierar som innerstaden. Det innebär att statistiken omfattar stadsmiljöer från olika tidsepoker, det vill säga både kvartersstruktur, lamellhus och punkthus, som sinsemellan har olika täthet. Den övergripande inriktningen för Göteborgs stadsbyggande ska enligt översiktsplanen vara en bebyggelsestruktur med utgångspunkt i den traditionella kvartersstadens och trädgårdsstadens struktur, vilket gör det intressant att särskilt studera befintliga miljöer byggda i kvarterstruktur och huruvida nyckeltalen uppnås där.

Förskolor

Nedan anges i procent hur många av de kommunala förskolorna i Göteborgs innerstad som uppnår riktlinjens nyckeltal:

- Funktionell nivå på friyta per barn, minst 25kvm/barn: uppnås av 43 procent.
- Acceptabel nivå på friyta per barn, minst 20kvm: uppnås av 11procent.
- Sammanhållen friyta på minst 1800 kvm (ska eftersträvas): uppnås av 33 procent.

Det här innebär att 46 procent av förskolorna ligger under nyckeltalet för acceptabel nivå på friyta per barn. Det här innebär också att 67 procent av förskolorna inte når upp till nyckeltalet om sammanhängande friyta på 1800 kvm. Det kan tilläggas att av dessa 67 procent, så har lite mer än hälften har en gård som understiger 1000 kvm.

Grundskolor

Nedan anges i procent hur många av grundskolorna i Göteborgs innerstad som uppnår riktlinjens nyckeltal. Observera att en viss felmarginal finns inbyggd i statistiken, då befintliga verksamheter har en annan årskursindelning än riktlinjen, men statistiken ger en generell bild över tillgången på friyta oavsett årskursindelning:

- God nivå på friyta per elev för årskurs F-6, 25 kvm/elev eller mer: uppnås av 13 procent.
- Acceptabel nivå på friyta per elev för årskurs F-6, 15 kvm/elev (motsvarar God nivå för årskurs 7–9): uppnås av 30 procent.
- Acceptabel nivå på friyte per elev för årskurs 7–9, 10–15 kvm: 13 procent (motsvarar under acceptabel nivå för F-6)
- Sammanhållen friyta på minst 4000 kvm (ska eftersträvas): uppnås av 50 procent

Det kan tilläggas att nära hälften, 48procent, av grundskolorna har under 10 kvm friyta/elev, vilket är under acceptabel nivå oavsett årskurs.

Slutsatser av den kvantitativa beskrivningen

Sammantaget visar statistiken att befintliga förskolor och grundskolor i innerstaden i stor utsträckning inte når upp till riktlinjens nyckeltal för friyta – vare sig nyckeltalet för den

sammanhängande ytan (1800 kvm för förskola respektive 4000 kvm för grundskola) eller till de högre nyckeltalen för friyta per barn eller elev.

Avslutningsvis så redovisar stadsbyggnadsförvaltningen i sitt remissutlåtande ett önskemål om att föreliggande förslag till riktlinje ska utökas till att också reglera ytbehov för verksamheter som bedrivs under ett enskilt huvudmannaskap.

Samnyttjan och samlokalisering

Kommunstyrelsen beslutade 2023-02-08 § 105 att förslag till Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering skulle återemitteras till stadsledningskontoret med uppdrag att göra två förändringar:

a. *Föreslå hur den föreslagna policyn i stället kan integreras i annat styrdokument exempelvis föreslagen riktlinje för styrande nyckeltal.*
b. *Komplettera förslaget genom att även omfatta skrivningar om samnyttjan och samlokalisering med kommunexterna aktörer.*

I föreliggande förslag till riktlinje har stadsledningskontoret integrerat den tidigare föreslagna policyn och omvandlat den till skrivningar för samnyttjan och samlokalisering samt kompletterats med skrivningar avseende kommunexterna aktörer.

Uppdrag från kommunstyrelsen till stadsledningskontoret gällande fördelar med samnyttjan och samlokalisering

Kommunstyrelsen gav 2022-02-09 § 106 stadsledningskontoret i uppdrag att utreda huruvida verksamhetsnämnderna kan få del av de fördelar som samnyttjan och samlokalisering innebär för staden.

Kommunstyrelsens uppdrag omfattade att utreda om verksamhetsnämnder på något sätt skulle kunna dra fördel av samlokalisering och samnyttjande, så att avvägningen mellan ekonomi, markutnyttjande och andra mål, kvalitets- och ändamålskrav lättare kan tas i beaktande i berörd verksamhetsnämnd. Detta genom att avvägningar mellan exempelvis exploateringsekonomi, kvalitets- och ändamålskrav enklare kan vägas in i den verksamhetsnämnd som berörs utan att prioritera ner verksamhetsnämndernas kvalitets- och ändamålskrav eller nyckeltal för friyta.

Stadsledningskontorets bedömning är att intentionerna och målsättningen i kommunstyrelsens uppdrag kan omhändertas inom ramen för föreslagen riktlinje.

Uppdrag till de nya nämnderna för stadsutveckling

Det är sannolikt att formerna för ett genomförande av samnyttjan och samlokalisering kan komma kan att variera beroende på geografi, sammanhang och tidsutblick. För att samnyttjan och samlokalisering ska bli genomförbart krävs samarbete, samverkan, tillit och förtroende. Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige ger de stadsutvecklande nämnderna i uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för hur ett beaktande av samnyttjan och samlokalisering ska bli en given del av tillämpliga processer inom stadsutvecklingsområdet. Utvecklingsarbetet föreslås bedrivas i nära samarbete med berörda verksamhetsnämnder och bolagsstyrelser.

Stadsledningskontoret föreslår att utvecklingsarbetet ska påbörjas direkt efter att kommunfullmäktige har fattat beslut om uppdraget. Utifrån att det är svårt att uppskatta hur lång tid som kommer krävas för att etablera ett förändrat arbetssätt, föreslår

stadsledningskontoret att status i utvecklingsarbetet kontinuerligt återrapporteras inom ramen för den årliga lokalförsörjningsplansprocessen.

Förändringar i befintlig styrning

Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026

Programmet antogs av kommunfullmäktige 2020-09-19 § 4 och fastlår att sex kompletterande styrande dokument ska tas fram för styrning och ledning av stadens lokalförsörjningsprocess. Som en effekt av de organisationsförändringar som har skett i staden sedan 2018 har stadsledningskontoret sett möjlighet att minska antalet styrande dokument till två. Föreliggande förslag till riktlinje utgör det sista styrande dokumentet att tas fram och därför kan programmet i samband med ett antagande av riktlinjen upphöra att gälla.

Stadsledningskontoret kommer att fortsätta följa implementeringen av den nya styrningen och vid behov föreslå revidering av densamma inom ramen för den årliga lokalförsörjningsplansprocessen.

Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning

Kommunfullmäktige antog 2017-02-23 §11 den första versionen av reglerna och fattade 2019-03-28 §15 beslut om revidering. Syftet med regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning var att tydliggöra ansvar, roller och processer för berörda aktörer inom stadens lokalförsörjning.

Effekten av att Göteborgs Stads program för lokalförsörjning upphör att gälla i kombination med Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för äga eller hyra – kommunala verksamhetslokaler (KF 2023-01-26 §22) innebär att Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning blir obsolet och kan därmed upphöra att gälla.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets tidigare bedömning är kompletterad med stadsbyggnadsnämndens remissutlåtande samt föreslagen inriktning för samnyttjan och samlokalisering

Av de ursprungliga 23 remissinstanserna avstyrkte fyra nämnder förslaget till riktlinje. Efter återremissen avstyrker förskolenämnden, lokalnämnden, park- och naturnämnden samt miljö- och klimatnämnden fortsatt förslaget. Stadsledningskontorets bedömning efter återremissrundan är att det inte har framkommit någon ny information från dessa nämnder som ger anledning att göra ytterligare justeringar av föreslagna nyckeltal. Utifrån inkomna synpunkter från de nya kommunexterna remissinstanserna har delar i riktlinjen reviderats. Den bärande kritiken från återremissrundan kan kopplas till förskolans friyta. Stadsledningskontoret har därför valt att företrädelsevis fokusera på detta nyckeltal i sin bedömning.

Samtliga avstyrkande nämnder är tydliga med att de anser det vara direkt olämpligt att ha olika nyckeltal för innerstaden och övriga staden på det sätt som stadsledningskontoret föreslår. Nämndernas bedömning grundas i ekonomiska, ekologiska såväl som sociala skäl. Om samma planeringsförutsättningar fanns i hela Göteborgs Stad skulle stadsledningskontoret i stort instämma med de avstrykande nämnderna. Men stadens styrning måste också ta hänsyn till praktiska förutsättningar och vad som är genomförbart i stadens geografi. Skulle nyckeltalen utgå ifrån Boverkets rekommendation på 40 kvadratmeter är stadsledningskontorets bedömning att riskerna är stora att staden inte kan tillskapa den förskoleverksamhet i innerstaden som det finns behov av.

I stadens olika delar finns olika geografiska förutsättningar att möta Boverkets rekommendationer, vilket också motiverar ett uppdelat nyckeltal för förskolans friyta. Om behovet av förskolans friyta inte kan tillgodoses inom ramen för det nyckeltalsspan som föreslås för innerstaden är stadsledningskontorets bedömning att förskoleförvaltningens önskemål om minsta enhetsstorlek behöver bli mer flexibelt. Möjligheter till mindre enhetsstorlekar är också en förutsättning om stadsutveckling ska kunna ske i enlighet med principen för Göteborgs utvidgade innerstad. I annat fall kommer behovet av förskoleplatser i innerstaden sannolikt behöva tillgodoses i mellanstaden eller ytterstaden alternativt genom att minska antalet tillkommande bostäder i innerstaden.

Även om riktlinjen föreslår att det ska vara möjligt för kommunstyrelsen att fatta ett prioriteringsbeslut är den möjligheten endast till för att kunna nyttjas när alla försök till gemensamma lösningar är uttömda. Stadsledningskontoret vill betona att föreslagen riktlinje innebär att stadens nämnder och bolagsstyrelser förväntas göra sitt yttersta för att hitta ändamålsenliga kompromisser. Stadsplanering i svåra geografiska lägen kräver flexibla parametrar som ger möjlighet att ta hänsyn till stadens olika förutsättningar. Kommunfullmäktiges uppdrag att värna ett hela-staden-perspektiv och aktivt söka samverkan om det bedöms vara nödvändigt för att uppnå helhetssyn måste stå i centrum. Ett uppdrag som stadens nämnder och bolagsstyrelser förväntas säkerställa i enlighet med det första kapitlet i gällande reglementen och ägardirektiv.

Stadsledningskontoret kan precis som stadsbyggnadsnämnden konstatera att föreslagna nyckeltal för förskolans friyta inte når upp till boverkets rekommendationer. Anledningen är, vilket tidigare har redovisats i detta ärende, att det i Göteborgs innerstad inte finns geografiska förutsättningar att möta dessa. Rekommendationerna är nationella och tar inte

hänsyn till om de appliceras i en landsbygdsmiljö eller stadsmiljö. I enlighet med nämndens förslag har riktlinjen uppdaterats så att det tydligt framgår att det uppdelade nyckeltalet avseende förskolans friyta är kopplat till innerstadens geografiska förutsättningar.

I sitt remissvar refererar nämnden till Malmö Stads lekvärdesfaktorer samt behovet av att utveckla riktlinjen så att kvalitén av aktuella ytor kan värderas i relation till storleken på friytan. Utifrån riktlinjens perspektiv är en sådan värdering möjlig men den är att beakta som en kompensatorisk åtgärd och därför något som berörd nämnd behöver hantera. Det finns inget i föreslagen riktlinjen som förhindrar att förskolenämnden ger sin förvaltning i uppdrag att ta fram ett liknande underlag som ett sätt att illustrera och hantera möjliga kompensatoriska åtgärder.

Som stadsbyggnadsnämnden redogör för så ligger många av de befintliga förskolorna och grundskolorna i innerstaden lägre än de föreslagna nyckeltalen för friyta. I en Göteborgs-kontext och utifrån perspektivet friyta är det relevant att belysa att stadens nuvarande sätt att beräkna det samlade behovet av friyta vilar på antagandet att samtliga enheter är fullbelagda, att samtliga barn/elever är närvarande samt att alla barn/elever ska kunna nyttja friytan vid samma tidpunkt. Någon motsvarande utgångspunkt återfinns inte i rekommendationerna från Boverket. Stadsledningskontorets bedömning är att om det under vissa geografiska förutsättningar skulle vara möjligt att schemalägga utevistelsen skulle det sannolik underlätta planeringen avseende förskola/grundskola i innerstaden. Möjligheterna till en sådan åtgärd har diskuterats med representanter för förskoleförvaltningen såväl som grundskoleförvaltingen, vilka har ställt sig tveksamma till en sådan hantering.

Stadsledningskontoret delar nämndens syn när det gäller svårigheterna att inom ramen för GUI möta riktlinjens krav på mista sammanhängande friyta för förskola och grundskola. Föreliggande förslag till riktlinje har därför reviderats och den minska sammanhängande friytan föreslås hanteras som en tolerans där nuvarande förslag är utgångspunkt men givet konsensus och kompensatoriska åtgärder kan avsteg göras med +/- 20 procent. I förhållande till GUI lyfter nämnden också utmaningen med förskoleförvaltningens önskemål avseende enhetsstorlekar (minst 4 avdelningar). I föreliggande förslag till riktlinje regleras inte enhetsstorlekar. Olika organisatoriska indelningar är fullt möjliga, men olika val ger tydliga driftsekonomiska konsekvenser. Utifrån riktlinjens perspektiv är det är fullt möjligt att i samförstånd med förskoleförvaltningen planera för mindre enheter.

Som ett stöd vid beslut om bygglov, oavsett huvudman (kommunal eller enskild), använder sig stadsbyggnadsförvaltningen idag av ramprogrammet för förskola och grundskola. Utifrån ett formellt styrande perspektiv reglerar nuvarande ramprogram enkom ytbehov (lokal- och friyta) för verksamheter som faller under ett kommunalt huvudmannaskap. När det gäller stadsbyggnadsförvaltningens önskemål om att reglera ytbehov för verksamheter som bedrivs under ett enskilt huvudmannaskap så är stadsledningskontorets bedömning att kommunfullmäktige enligt Plan- och bygglagen (PBL) mandat att besluta om detaljplaner, områdesbestämmelser och översiktsplaner. I dessa kan kommunfullmäktige ange att olika verksamheter behöver finnas, exempelvis förskola. Kommunfullmäktige kan däremot inte ange under vilket huvudmannaskap en verksamhets ska bedrivas eller i detalj ställa krav på hur mycket yta en enskild aktör behöver för att bedriva sin verksamhet. Styrningen från kommunfullmäktige kan därför

inte, på önskad detaljnivå, reglera förutsättningarna för enskilda huvudmän utan, precis som idag, enbart för de verksamheter som bedrivs under ett kommunalt huvudmannaskap. Föreslagen riktlinje har utifrån ett styrande nyckeltalsperspektiv två huvudsyften:

1. Definiera volymnyckeltal - för att möjliggöra för planering i tidiga stadsutvecklingsskeden för verksamheter som är geografiskt betingade och där den långsiktiga befolkningsprognosen därför inte kan användas för behovsbedömning. Volymnyckeltalet för förskola och grundskola utgår inte från ett kommunalt huvudmannaskap utan redovisar behovsvolymer oaktat huvudmannaskap.
2. Definiera nyckeltal för lokalyta och friyta – för att sätta ramar och definiera de ytmässiga utgångspunkterna vid ett kommunalt huvudmannaskap. I syfte att underlätta i svåra planeringssituationer likt innerstaden genom att minska antalet målkonflikter och underlätta genomförbarheten.

Stadsledningskontorets samlade bedömning är fortsatt att föreslagna nyckeltal är rimliga och ambitiösa, inte bara sett till förutsättningarna inom Göteborgs Stad utan också i jämförelse med andra städer. Det är utmanande att i Göteborgs innerstad tillskapa ytor för nya förskolor och grundskolor och de föreslagna nyckeltalen bedöms skapa bättre förutsättningar för dessa etableringar. I jämförelse med utfallet av friytor för befintliga förskolor och grundskolor i innerstaden så innebär de föreslagna nyckeltalen en tydlig förbättring vilket också tydlig framgår av stadsbyggnadsnämndens remissutlåtande.

Samnyttjan och samlokalisering behöver bli en integrerad del av såväl stadsutvecklingen som vid anpassning och utveckling av befintliga byggnader och utemiljöer. Det är inte en egen process utan ska snarare beaktas som ett perspektiv som i tillämpliga delar behöver integreras i befintliga processer. Det kommer finnas tillfällen när samnyttjan och samlokalisering underlättar och löser ut en eller flera av utmaningarna i stadens stadsutveckling och lokalförsörjning. Även om samnyttjan och samlokalisering i flera fall kommer att vara en möjliggörare så är det stadsledningskontorets bedömning att det samtidigt inte är att beakta som en universallösning på de utmaningar som stadens stadsutveckling står inför. Stadsledningskontorets bedömning är att föreslagen riktlinje utgör en relevant och ändamålsenlig styrning från kommunfullmäktige samt synliggör nämnders och bolagsstyrelsers ansvar att beakta samnyttjan och samlokalisering.

Magnus Andersson	Eva Hessman
Ekonomidirektör	Stadsdirektör

Kommunstyrelsen

Göteborgs Stad

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2022-11-30

Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

§ 897, 0581/21

Beslut

Enligt yrkande från S, V och MP:

Förslaget till riktlinje remitteras till den nya stadsbyggnadsnämnden, i dialog med stadsmiljönämnden och stadsfastighetsnämnden, för kompletterande analys av förslagets konsekvenser med särskilt fokus på:

a. psykisk, social och fysisk elevhälsa och utveckling hos barn
b. förutsättningarna att bygga stadsmiljöer i enlighet med Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och värdeskapande stadskvaliteter
c. kvantitativ beskrivning av befintliga kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstadsmiljöer.

Tidigare behandling

Återremitterat den 6 april 2022, § 286 och bordlagt den 19 oktober 2022, § 716, den 2 november 2022, § 767 och den 23 november 2022, § 851.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 22 september 2022.
Tilläggsyrkande från SD den 13 oktober 2022.
Yrkande från S, V och MP den 25 november 2022.
Yttrande från Henrik Munck (-) den 2 november 2022.

Protokollsanteckning

Henrik Munck (-) antecknar som yttrande en skrivelse från den 2 november 2022.

Protokollsutdrag skickas till

Förvaltningsdirektören för stadsbyggnadsnämnden

Dag för justering
2022-12-19

Vid protokollet

Sekreterare
Mathias Sköld

Ordförande
Axel Josefson

Justerande
Daniel Bernmar

Protokoll (nr 6)
Sammanträdesdatum: 2023-03-28

§ 141 SBF-2023-00267

Svar på remiss från Stadsledningskontoret avseende förslag till riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns

2. Tjänsteutlåtandet översänds till kommunstyrelsen som yttrande över remissen.

3. Paragrafen justeras omedelbart.

Handlingar

Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2023-03-03, med bilagor.

Beslutsgång

Ordföranden föreslår att nämnden ska besluta att bifalla tjänsteutlåtandet och finner att nämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Skäl för beslut

Nämnden beslutar i enlighet med de skäl som anges i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Justering

Protokollet under denna paragraf förklaras omedelbart justerat.

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2023-03-03
SBN 2023-03-28
Diarienummer SBF 2023–00267

Handläggare
Karin Vilhelmson
Telefon: 031- 368 16 83
E-post: karin.vilhelmson@stadsbyggnad.goteborg.se

Svar på remiss från stadsledningskontoret avseende förslag till riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till kommunstyrelsen som yttrande över remissen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har skickat förslag på Riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler på remiss till stadsbyggnadsnämnden, i dialog med stadsmiljönämnden och stadsfastighetsnämnden, för kompletterande analys av förslagets konsekvenser på a) psykisk, social och fysisk elevhälsa och utveckling hos barn b) förutsättningarna att bygga stadsmiljöer i enlighet med Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och värdeskapande stadskvaliteter och c) kvantitativ beskrivning av befintliga kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstadsmiljöer.

Stadsbyggnadsförvaltningen kan enbart göra en generell och högst lekmannamässig bedömning av förslagets konsekvenser på psykisk, social och fysisk elevhälsa och utveckling hos barn. Enligt forskning finns en tydlig koppling mellan förskolan och skolans storlek på friyta och hur fysiskt aktiva barn är, samt koppling till möjligheter för barns utveckling av socialt samspel och återhämtning. Det saknas dock tillräckligt med systematiskt forskningsunderlag för att ge tydliga gränsvärden kring ytstorlek. Utifrån den forskning som finns är det dock tveksamt om föreslagna nyckeltal för friyta per barn är tillräckliga för barns hälsoutveckling. De lägre nyckeltalen kan medföra en risk för negativ påverkan på barns hälsoutveckling.

Att bygga stadsmiljöer i enligt med Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) förutsätter att det är möjligt att göra avsteg från riktlinjens nyckeltal om sammanhängande friyta. Den övergripande inriktningen för stadsbyggandet i Göteborg ska enligt översiktsplanen vara en bebyggelsestruktur med utgångspunkt i den traditionella kvartersstadens och trädgårdsstadens struktur. Om denna inriktning ska vara möjligt att följa behöver avsteg från riktlinjens nyckeltal för sammanhängande friyta vara möjligt. Lika så behöver mindre enhetsstorlekar vara möjligt i delar av innerstaden. Mindre enheter kommer ge konsekvenser på verksamhetens ekonomi. Mindre sammanhängande friyta ökar behovet av att samnyttja allmän plats, vilket ger ökade kostnader för drift och underhåll av park och idrottsytor samt personalkostnader för förskole- och skolverksamhet.

Den kvantitativa beskrivningen visar att en stor andel av befintliga verksamheter i dag inte når upp till nyckeltalen i föreslagen riktlinje, vilket ytterligare pekar på behovet av möjlighet till avsteg från nyckeltalen samt flexibilitet i enhetsstorlekar. Beskrivningen säger inget om kvaliteten på gårdarna, vilket enligt forskning är en viktig aspekt på hur utemiljön stödjer barns hälsoutveckling. Det finns behov att utveckla riktlinjerna så att även kvaliteten av aktuella ytor värderas i relation till storleken på lekytan.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att det fortsatt kommer vara svårt att nå konsensus mellan de stadsplanerande förvaltningarna, två före detta nämnder, som numera ingår i de nya stadsplanerade nämnderna, har avstyrkt riktlinjen i två omgångar. Konsensus krävs vid förflyttning till ett lägre nyckeltal. Riktlinjerna behöver därför bli tydligare med vilka avvägningar som ligger bakom nyckeltalen för att minska förvaltningarnas tolkningsmöjligheter samt skapa en tydligare styrning vid förflyttning inom nyckeltalsspannet. En utvärdering av riktlinjen behövs efter ett antal år, för att se om riktlinjen fungerar som det stöd det är tänkt till att vara i planeringen av kommunal service.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadens driftskostnader för allmän plats förväntas öka när planeringen av kommunal service i större utsträckning än idag hänvisar till samnyttjan i park och idrottsplatser. Personella resurser hos grundskoleförvaltningen samt förskoleförvaltningen kan också förmodas öka då det finns större behov av uppsikt över barnen i en park än inom en inhägnad gård. Mindre enhetsstorlekar på förskola (vid behov) kan ge ökade driftskostnader

Minskade ytor ger både ökat skötselintervall samt ökade anläggningskostnader, vilket påverkar hyresgästernas hyra negativt.

För stadens samlade ekonomi behöver även exploateringsintäkter ställas mot eventuella ökade driftskostnader för mindre enheter.

Bedömning ur ekologisk dimension

I miljö- och klimatprogrammet finns en indikator som är att ”förskolegårdar med en grönytefaktor som är högre än 0,45 årligen ska öka fram till 2030”. Hög grönytefaktor kräver tillräckligt stor gård, annars blir slitaget på växtligheten för högt. Här finns en motsättning mellan föreslagen riktlinje och miljö- och klimatprogrammet. På grund av praktiska faktorer för att undvika slitage ersätts troligen grönska med hårdgjorda artificiella material.

Bedömning ur social dimension

Hur fysisk aktiva barn är i unga år påverkar hur fysisk aktiva de blir som vuxen och folkhälsan i stort. I Stockholm har en studie visat att barn på små förskolegårdar i innerstaden inte når upp till WHO:s rekommendation om 60 minuter medelintensiv till högintensiv fysisk aktivitet per dag för barn. Barnens fysiska aktivitet ökade av längden på utevistelsen liksom om förskolorna hade rörelsepolicy, se bilaga 1 Forskning om barns psykiska, sociala och fysiska utveckling kopplat till friytor.

I innerstaden med ett högre trafikbuller kan förskolor på stängda innergårdar ge gynnsammare bullersituation.

I översiktsplanens hållbarhetsbedömning konstateras att det finns en risk för utträngning av till exempel förskolor och friytor vid hög exploatering av noder och stråk. Det kan innebära att barn inte får gå i förskola/skola i närområdet eller att allmänheten inte får tillgång till lokal park eller annan plats för rekreation.

Bilagor

1. Bilaga 1. Forskning om barns psykiska, sociala och fysiska utveckling kopplat till friytor.
2. Bilaga 2. Förutsättningarna att bygga enligt Förslag till Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och Värdeskapande stadskvaliteter
3. Bilaga 3. Kvantitativ beskrivning av befintliga kommunala verksamheters friyta i Göteborgs innerstadsmiljöer
4. Bilaga 4. Andra kommuners nyckeltal

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2022-11-30 § 897 att remittera Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler till den nya stadsbyggnadsnämnden, i dialog med stadsmiljönämnden och stadsfastighetsnämnden, för kompletterande analys av förslagets konsekvenser med särskilt fokus på:

a) psykisk, social och fysisk elevhälsa och utveckling hos barn

b) förutsättningarna att bygga stadsmiljöer i enlighet med Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och värdeskapande stadskvaliteter

c) kvantitativ beskrivning av befintliga kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstadsmiljöer.

Remissvaret ska skickas till stadsledningskontoret senast 31 mars.

Beskrivning av ärendet

Stadsbyggnadsförvaltningen har fått i uppdrag att ta fram en kompletterande analys av förslaget på riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler, utifrån barns hälsoutveckling, förutsättningar att bygga stadsmiljöer enligt Göteborgs utvidgade innerstad och värdeskapande stadskvaliteter samt ta fram en kvantitativ beskrivning av befintliga kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstadsmiljöer.

Ärendehistorik

2020-03-19 beslutade kommunfullmäktige att nya reglerande styrande dokument ska tas fram i syfte att utveckla stadens lokalförsörjningsprocess. Förslag till Riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler, är ett av dessa styrande dokument.

2021-09-15 § 663 beslutade kommunstyrelsen att remittera riktlinjen till 23 remissinstanser, varav dåvarande lokalnämnden, förskolenämnden, dåvarande park- och naturnämnden samt miljö- och klimatnämnden avstyrkte förslaget. Dåvarande byggnadsnämnden tillstyrkte förslaget.

2022-04-06 § 286 beslutade kommunstyrelsen att återremittera förslaget

- till de nämnder som avstyrkte remissversionen av riktlinjen för inhämtande av nya synpunkter och nytt ställningstagandet
- till dåvarande fastighetsnämnden för att be om synpunkter utifrån de analyser av lösningar för förskolor i stadskvarter som gjorts kopplat till arbetet med Göteborgs utvidgade innerstad
- remittera föreslagen riktlinje till Fastighetsägarna GFR, Byggföretagen och de stadsutvecklande byggherrar som verkar i Göteborg.

Dåvarande lokalnämnden, dåvarande park- och naturnämnden, miljö- och klimatnämnden, förskolenämnden avstyrkte remissen fortsatt. Dåvarande fastighetsnämnden lyfter fram att Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) visar på behov av fler men något mindre förskole- och grundskoleenheter. Det bedöms vara möjligt att få till lokalytorna men svårigheter kan komma att uppstå när det gäller föreslagna sammanhängande friytor. De kommunexterna remissinstanserna är positiva till att det har tagits fram ett förslag till nyckeltal men gör bedömningen att delar i förslaget behöver omarbetas och förändras.

Analys över förslagets konsekvenser på barns psykiska, sociala och fysiska utveckling

Stadsbyggnadsförvaltningen har endast begränsade möjligheter analysera vilka konsekvenserna föreslagna nyckeltal har på barns hälsoutveckling, på en generell och högst lekmannamässig nivå, vilket ska beaktas vid läsning. Som underlag till analysen har en kunskapssammanställning och fördjupad analys framtagen vid Sveriges lantbruksuniversitet använts. Rapporten bygger på över 160 publicerade forskningsartiklar. Utöver forskningssammanställningen har en studie från Region Stockholms Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin använts som komplement, då den specifikt undersökte barns grad av fysisk aktivitet på små förskolegårdar i innerstadsmiljöer.

Forskning visar att storlek på gården påverkar i hur stor grad barn/elever är fysisk aktiva. Samtidigt finns inga tydliga gränsvärden för ytstorlekar från forskningen, men Boverkets rekommendationer på friyta bedöms som rimliga. Riktlinjen har ett högre nyckeltal för friyta grundskola än Boverkets rekommendationer. Däremot är riktlinjens nyckeltal för friyta förskola lägre än Boverkets rekommendation (för friyta per barn samt sammanhängande friyta för förskolebarn) tyder det på att nyckeltalen ger en sämre förutsättning för fysisk aktivitet, samt sämre förutsättning för gårdarna att rymma alla de kvaliteter som tillsammans bidrar till barns sociala utveckling och återhämtning än om riktlinjens nyckeltal var i nivå med Boverkets rekommendationer.

Studier från Stockholm visar dock att det finns andra faktorer som påverkar i hur hög utsträckning som barn är fysiskt aktiva, så som längden på utevistelsen, samt om förskolorna har en rörelsepolicy.

Kvaliteten på gårdarna har inom forskning visat sig vara en betydande faktor som bidrar till barns utveckling, särskilt när det kommer till socialt samspel och återhämtning. Aktuell riktlinje omfattar inte krav på kvaliteten på gårdarna. Riktlinjer i Uppsala och Malmö[1] har kopplat nyckeltalen till en vägledning om hur grönytefaktor och lekvärdesfaktor kan användas vid bedömning av gårdarna. Till exempel har Malmö krav på att lekvärdsfaktor +3 uppnås för att ett lägre nyckeltal ska få användas.

Forskning visar att gårdar bör vara minst 3000 kvm för att barn ska utveckla lek och socialt samspel. Samtidigt har få av dagens förskolor i Göteborgs innerstad en tillgänglig friyta på 3000 kvm. Fler faktorer än ytstorlek och kvalitet på utemiljön bör spela in i hur barn utvecklar socialt samspel, så som hur stora barngrupperna är och hur de personella resurserna ser ut för att hjälpa barnen utveckla ett socialt samspel och hantera konflikter i olika åldrar.

Utifrån den forskning som finns är det tveksamt om föreslagna nyckeltal är tillräckliga för att utemiljöerna ska bidra positivt till barns hälsoutveckling. Detta behöver ställs i relation till att 2/3 av de befintliga kommunala förskolorna i innerstaden och hälften av grundskolorna i innerstaden inte når upp till nyckeltalen om sammanhängande totalyta. Om kommande förskolor och skolor i innerstaden i större utsträckning når upp till nyckeltalen ger det en bättre utveckling på totalen. Att riktlinjens nyckeltal är en avvägning mellan fler faktorer än vad som är mest fördelaktigt ur barns hälsoutveckling bör framgå i riktlinjen.

[1] För en jämförelse mellan Göteborg, Uppsala och Malmös riktlinjer, se bilaga 4.

För fördjupning om forskning om barns utveckling kopplat till friyta - se tjänsteutlåtandets Bilaga 1 Forskning om barns psykiska, sociala och fysiska utveckling kopplat till friytor.

Förutsättningar att bygga innerstadsmiljöer i enlighet med Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och värdeskapande stadsutveckling

Förslaget Göteborgs utvidgade innerstad (hädanefter förkortat GUI) sträcker sig över ett geografiskt område som innefattar översiktsplanens delområden; innerstaden, delar av centrala Hisingen samt östra och sydvästra mellanstaden. Förslagets utgångspunkt är att under kommande 100 år utvidga Göteborgs befintliga innerstad och bygga mer av den typ av stadsmiljöer *inklusive grundskolor och innergårdsförskolor,* som redan finns i dagens innerstad.

GUI kan ses som ett förslag på en avvägning mellan olika allmänna intressen, men det har inte gjorts någon formell prövning av förslaget och förslaget har inte remitterats mellan de stadsplanerande förvaltningarna. Delar av GUI överensstämmer med Stadens formella strategiska dokument, så som översiktsplan, trafikstrategi och grönplan, medan vissa delar inte överensstämmer.

GUI bygger på flera mindre enheter för både grundskola och förskola, samt att förskolans gård är lokaliserad på innergård. Ju mer färdigbyggd en stadsdel är desto svårare är det att hitta alternativ plats för tillkommande kommunal service, inte minst i centrala lägen. I de lägen där staden tvingas välja mellan att kraftigt minska kravet på antal kvm friyta per elev/barn eller att tillåta även mindre enheter för grundskolor och förskolor så föreslår GUI det senare. Att bygga enligt GUI innebär att avsteg från riktlinjens nyckeltal behöver kunna göras.

Värdeskapande stadsutveckling baseras på en statistisk sammanställning av verkliga bostadsrättspriser och kölängder på hyresbostäder, det vill säga vad invånare efterfrågar i verkligheten, men innehåller inte några definierade idealmått eller lägen för just skolor eller förskolor och förutsättningarna att bygga enligt Värdeskapande stadsutveckling påverkas således inte av riktlinjen.

För fördjupning, se Bilaga 2. Förutsättningarna att bygga enligt Förslag till Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) och Värdeskapande stadskvaliteter.

Backaplan som exempel

I pågående detaljplanering av Backaplan har riktlinjens nyckeltal använts i skarpt läge vid planering av innerstad i kvarter. I Backaplan har förskoleförvaltningens önskemål om en minsta enhetsstorlek på 4 avdelningar varit styrande. Detaljplanerna föreslår både förskolor som är integrerade i kvartersbebyggelse, samt fristående byggnader för förskola och högstadium. Generellt når förslagen upp till nyckeltalet om friyta per förskolebarn där detaljplanerna ställer krav på förskola. I enstaka fall krävs viss kompensation i park. Riktlinjerna klaras inte fullt ut där förskola är möjlig på innergård. Nyckeltalet för sammanhängande friyta uppnås inte överallt. Kompensation sker till max 30 procent av parkens yta, i enlighet med stadsmiljöförvaltningens riktlinje.

Flera följdfrågor uppstår när förskolegårdar planeras på innergårdar, som ingår i avvägningen i stadsplaneringen. Tillgång till solljus på förskolegården, buller ifrån

förskoleverksamheten samt balansen mellan att innergården ska både vara tillräcklig för förskolan och en god utemiljö för de boende.

Kvantitativ beskrivning **av befintliga kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstadsmiljöer**

Stadsbyggnadsförvaltningen har tagit fram en kvantitativ beskrivning av kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstad. Se Bilaga 3, för den kvantitativa beskrivningen i sin helhet.

Statistiken över antal barn och elever kommer från förskole- respektive grundskoleförvaltningen. Underlaget om friyta kommer ifrån Stadsfastighets-förvaltningen. Friytan är definierad i enlighet med riktlinjen[2], vilket betyder att förrådsbyggnader, bil- och cykelparkering samt ytor för lastning och lossning inte ingår i friytan. De områden av utemiljön som på grund av olika aspekter inte går att nyttja av verksamheten (exempelvis på grund av säkerhet eller tillgänglighet) är även borträknade från friytan.

Avgränsning

Riktlinjens definition av innerstaden motsvarar översiktsplanens avgränsning för innerstaden. Avgränsningen för den kvantitativa beskrivningen omfattar därför i stort det som översiktsplanen definierar som innerstaden - se Bilaga 3 för kartbild. Det innebär att statistiken omfattar stadsmiljöer från olika tidsepoker, det vill säga både kvartersstruktur, lamellhus och punkthus, som sinsemellan har olika täthet. Den övergripande inriktningen för Göteborgs stadsbyggande ska enligt översiktsplanen vara en bebyggelsestruktur med utgångspunkt i den traditionella kvartersstadens och trädgårdsstadens struktur, vilket gör det intressant att särskilt studera befintliga miljöer byggda i kvarterstruktur och huruvida nyckeltalen uppnås där. I Bilaga 2 till tjänsteutlåtandet finns en sådan fördjupning.

Förskolor

Nedan anges i procent hur många av de kommunala förskolorna[3] i Göteborgs innerstad som uppnår riktlinjens nyckeltal:

Funktionell nivå på friyta per barn, minst 25kvm/barn: uppnås av 43 procent.

Acceptabel nivå på friyta per barn, minst 20kvm: uppnås av 11procent.

Sammanhållen friyta på minst 1800 kvm (ska eftersträvas): uppnås av 33 procent.

Det här innebär att 46 procent av förskolorna ligger under nyckeltalet för acceptabel nivå på friyta per barn. Det här innebär också att 67procent av förskolorna inte når upp till nyckeltalet om sammanhängande friyta på 1800 kvm. Det kan tilläggas att av dessa 67procent, så har lite mer än hälften har en gård som understiger 1000 kvm.

[2] För några enstaka förskolor saknas uppgift om ytstorlek. Ytans storlek har då uppskattats i kommunens kartsystem (inkl. komplementbyggnader, p-platser m.m.).
[3] Kartläggningen omfattar 93 stycken kommunala förskolor och inga förskolor drivna av fristående aktörer. För ett mindre antal kommunala förskolor har uppgift om storlek på förskolegård saknas, då deras gård inte förvaltas av stadsfastighetsförvaltningen. Dessa förskolor ingår således inte i kartläggningen.

Grundskolor
Nedan anges i procent hur många av grundskolorna[4] i Göteborgs innerstad som uppnår riktlinjens nyckeltal. Observera att en viss felmarginal finns inbyggd i statistiken, då befintliga verksamheter har en annan årskursindelning än riktlinjen, men statistiken ger en generell bild över tillgången på friyta oavsett årskursindelning:

God nivå på friyta per elev för årskurs F-6, 25 kvm/elev eller mer: uppnås av 13 procent.

Acceptabel nivå på friyta per elev för årskurs F-6, 15 kvm/elev (motsvarar God nivå för årskurs 7-9): uppnås av 30 procent.

Acceptabel nivå på friyte per elev för årskurs 7-9, 10-15 kvm: 13 procent (motsvarar under acceptabel nivå för F-6)

Sammanhållen friyta på minst 4000 kvm (ska eftersträvas): uppnås av 50 procent

Det kan tilläggas att nära hälften, 48procent, av grundskolorna har under 10 kvm friyta/elev, vilket är under acceptabel nivå oavsett årskurs.

Slutsatser av den kvantitativa beskrivningen

Sammantaget visar statistiken att befintliga förskolor och grundskolor i innerstaden i stor utsträckning inte når upp till riktlinjens nyckeltal för friyta – vare sig nyckeltalet för den sammanhängande ytan (1800 kvm för förskola respektive 4000 kvm för grundskola) eller till de högre nyckeltalen för friyta per barn eller elev.

Av statistiken framgår inte om de förskolor och grundskolor som *inte* når upp till nyckeltalen har kompensatoriska åtgärder, så som tillgång till en närliggande park eller annan yta att samnyttja. Det framgår inte heller vilken utsträckning förskole- eller skolverksamheten i så fall besöker denna samnyttjansyta.

Av statistiken framgår inte heller om det är möjligt att öka andelen sammanhängande friyta till exempel genom att ta bort parkeringsplatser på skolgården.

Stadsfastighetsförvaltningen har kartlagt lekvärdesfaktorn för majoriteten av sina förskolegårdar. Denna kartläggning kan bredda den statistiska bilden över hur dagens gårdar bidrar till barns hälsoutveckling.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Utifrån forskning om barns utveckling kopplat till storlek och kvalitet på friyta är det tveksamt om föreslagna nyckeltal för friyta per barn är tillräckliga för barns hälsoutveckling. Samtidigt ligger många av befintliga förskolor och skolor lägre än de föreslagna nyckeltalen. Att nyckeltalen är en avvägning mellan flera faktorer än enbart vad som är mest fördelaktigt ur barns hälsoperspektiv, så som andra kommuners

[4] Kartläggningen omfattar 23 grundskolor i innerstaden varav 4 drivs fristående aktörer. Det finns ytterligare 3 kommunala grundskolor i innerstaden, men dessa saknar uppgift om friyta och ingår därmed inte i kartläggningen.

nyckeltal, konkurrens om begränsad marktillgång samt ekonomi i balans, behöver framgå i riktlinjen.

För att möjliggöra tillräcklig plats för skolor och förskolor behöver staden utveckla en hållbar lokaliseringsstrategi för förskolor och skolor och säkra upp plats tidigt i utvecklingen av nya områden.

I stadsplaneringen behöver avvägningar göras mellan olika perspektiv och intressen. Ansvar för denna avvägning ligger hos stadsbyggnadsnämnden. Att kommunen enligt skollagen är skyldig att tillhandahålla skolplats samt förskoleplats efter ett års ålder kommer i vissa fall att behöva gå före både verksamhetens önskemål om enhetsstorlekar samt nyckeltalet för sammanhängande friyta. En implementering av riktlinjen förutsätter att enhetsstorlekar är flexibelt utifrån läge i staden. Lika så förutsätter det ett förtydligande av meningen "En sammanhängande yta enligt nyckeltalet ovan, ska i direkt anslutning till förskolan/grundskolan eftersträvas oavsett enhetsstorlek. Vid avsteg krävs kompensationsåtgärder". Riktlinjen behöver fastslå att det är möjligt att göra undantag från nyckeltal för sammanhängande friyta. Undantag från nyckeltalet för sammanhängade friyta samt i mindre enhetstorlekar i delar av innerstaden, är en förutsättning för att kunna följa översiktsplanens övergripande inriktning om en bebyggelsestruktur med utgångspunkt i den traditionella kvartersstaden och trädgårdsstadens struktur, liksom en förutsättning för att bygga med utgångspunkt i GUI. Mindre enheter kommer ge konsekvenser på verksamhetens ekonomi med ökade kostnader. Ökad samnyttjan av park och idrottsplatser bedöms ge ökade kostnader för drift och underhåll av park och idrottsytor samt förskole- och skolverksamhet.

Det finns bättre förutsättningar att uppnå båda nyckeltalen för friyta i de större omvandlingsområdena (såsom Backaplan, Gullbergsvass) än i den befintliga innerstaden. I innerstaden finns behov av att i tidiga skeden reservera mark för kommunal service för att underlätta möjligheterna att kunna tillämpa riktlinjerna i högre utsträckning.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att det även fortsatt kommer vara svårt att uppnå konsensus mellan de stadsplanerande förvaltningarna, vilket krävs vid förflyttning till ett lägre nyckeltal. Bedömningen baseras på att riktlinjen har avstyrkt i två omgångar av bland annat den dåvarande lokalnämnden och dåvarande park- och naturnämnden, som nu mera ingår i de nya stadsplanerade nämnderna. Riktlinjerna behöver därför bli tydligare med vilka avvägningar som ligger bakom nyckeltalen för att minska förvaltningarnas tolkningsmöjligheter samt skapa en tydligare styrning vid förflyttning inom nyckeltalsspannet. Stadsbyggnadsnämnden/stadsbyggnadsförvaltningen kommer att behöva göra fortsatta avvägningar som avviker från riktlinjen i innerstaden och mellanstaden. För att bedöma om riktlinjen är tillräckligt stöd i planering av kommunal service, skulle riktlinjen även behöva utvärderas efter ett par år. Det behöver vara möjligt att uppdatera riktlinjen utifrån användbarhet, men även uppdatera nyckeltalen i takt med att ny forskning tillkommer.

Ska Staden mer systematiskt använda samnyttjan i park behövs en kartläggning över vilka parker som samnyttjas i dag, samt en dokumentation som ser till att parkerna inte övernyttjas för att undvika negativa konsekvenser för exempelvis biologisk mångfald. Det finns även olika typer av samnyttjan av parker där olika behov kan vara svåra att kombinera med varandra. En ökad samnyttjan kommer ge ökade driftkostnader för både stadsmiljöförvaltningen samt idrott- och föreningsförvaltningen. Förmodligen får även

förskole- och grundskoleförvaltningen ökade kostnader för personal samt lokalhyra. Behovet av att ha full uppsikt över små barn är större på en allmän plats utan stängsel, än på en inhägnad gård.

Stadsbyggnadsförvaltningen ser även behov av att internt ta fram vägledning för bedömning av solljustillgång förskolegårdar på innergårdar. Lämplighetsbedömningen av solljus sker endast inom planbedömningen och inte inom bygglovsprövning eller i miljöförvaltningens tillståndsprocess. Det finns också ett behov att utveckla riktlinjerna så att även kvaliteten av aktuella ytor värderas i relation till storleken på lekytan.

Eftersom stadsbyggnadsförvaltningen använder sig av rådande riktlinjer vid beslut om bygglov, oavsett aktör, bör det framgå att riktlinjerna inte enbart gäller för kommunala verksamheter.

Henrik Kant	Jenny Adler
Stadsbyggnadsdirektör	Avdelningschef Strategi och taktik

Bilaga 1. Forskning om barns psykiska, sociala och fysiska utveckling kopplat till friytor

Enligt Boverket har rörelsefriheten för barn och unga har minskat drastiskt de senaste decennierna, då lekplatser tagits bort och friytor bebyggs. Därmed har skolgården och förskolegården fått ännu större betydelse då det är de utemiljöer som barn har störst chans att utnyttja i vardagen. Hur fysiskt aktiv man är som barn har tydlig koppling till hur fysiskt aktiv man är i vuxen ålder, vilket i sin tur påverkar den totala folkhälsan.

Forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har sammanställt en rapport om vad aktuell forskning säger om barns friyta. Forskning visar att rätt utformad utemiljö stödjer barns hälsoutveckling både fysiskt och socialt. Den totala ytan är en förutsättning för pulshöjande aktiviteter, men ytan är även en viktig förutsättning för att rymma de kvaliteter, som behövs för att stimulera barns utveckling. Förskolegården och skolgården behöver både vara tillräckligt stor och ha en genomtänkt gestaltning, som erbjuder en variation av platser, topografi och vegetation, lösa lekobjekt och fast lekutrustning.

Forskarna gör bedömningen att det saknas tillräckligt mycket systematiska rön för att kunna ge tydliga gränsvärden för hur stor en gård bör vara eller hur många barn per kvadratmeter som är lämpligt. Utifrån samanställningen gör forskarna bedömningen att Boverkets allmänna råd om friyta för barn på 40 kvm friyta per barn i förskolan samt 30 kvm friyta per elev i grundskolan, är rimlig för att rymma de kvaliteter som bör finnas i utemiljön. Boverkets allmänna råd om en minsta sammanhängande friyta på minst 3000 kvm, bedöms utifrån forskning vara för liten. Möjligen behövs inte en så pass stor friyta för mindre barn, resonerar forskarna.

Det finns ett samband mellan ytstorlek eller yta per barn och hur fysiskt aktiva barn är. Skolgårdar över 10 000 kvm tillgodoser 30–40% av barnens rekommenderade dagliga fysiska aktivitet.

Förskolegårdar på över 6000 kvm leder till markant ökning av den fysiska aktiviteten hos förskolebarn.

För små ytor begränsar leken och kan ge aggressivt eller undvikande beteende hos barn, låg fysisk aktivitet och fetma. Både gestaltningen och ytstorleken påverkar graden som barn är fysisk aktiva men även hur de kan utveckla socialt samspel, leka och återhämta sig.

Forskningen visar även att storleken på gården är en förutsättning för att kunna skapa och bibehålla kvaliteten på gården. För små ytor riskerar att innebära slitage som försämrar utemiljöns kvalitet bland annat på växtligheten, vilket minskar barns naturkontakt. Ett högt slitage kan leda till att naturliga material byts ut mot konstgjorda så som gummiasfalt och asfalt, vilket har konsekvenser på luftkvaliteten och bidra till ökad värmestrålning under varma dagar.

Gröna gårdar uppskattas av barn och gröna miljöer på gårdarna bidrar både till återhämtning som är viktig för den psykiska hälsan, samt bidrar till lek där det sociala samspelet mellan barn utvecklas.

Från praktiken finns rapporter om ytstorlekens betydelse för att minska slitaget, där förskolegårdar över 40 kvm/barn har mindre slitage och därmed bättre förutsättningar att För att kunna uppfylla Boverkets allmänna råd (BFS, 2015:1, FRI om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet)

Gårdar med en mindre sammanhängande yta än 3000 kvadratmeter kan barn få svårt att utveckla lek och socialt samspel, detta oavsett antal barn.

I Stockholm har en annan studie genomförts, på förskolor i Södermalm i Stockholm, där förskolebarn i åldern 3–5 år fick bära rörelsemätare under 7 dagar, för att kartlägga hur fysiskt aktiva de var. Förskolorna på Södermalm var i genomsnitt mindre än förskolor längre ut i staden. Studien visade att inga barn nådde upp till den av rekommenderade nivån på 60 min medel- till högintensiv fysisk aktivitet per dag, som WHO rekommenderar. Flickor var mindre fysiskt aktiva än pojkar, vilket bekräftas i liknande nationella och internationella studier. Ytterligare slutsatser från studien var att på de förskolor som hade policys och rutiner om fysisk aktivitet (och som personalen hade kännedom om) var barnen mer fysiskt aktiva, samt att stora förskolegårdar och längden på tiden man spenderade utomhus kopplas till hur mycket som barn rör sig. Varje halvtimme utomhus innebar 68% mer medelintensiv till intensiv fysisk aktivitet och 102% fler steg jämfört med samma tid inomhus.

Källor

Gör plats för barn och Unga! (2015), Boverket, 2015

Region Stockholms hemsida, Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, www.ces.regionstockholm.se
Faktablad Det får förskolebarn att röra på sig mer, publicerad 2019-06-10

Region Stockholms hemsida, Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, www.ces.regionstockholm.se
Sökord: *Södermalmsstudien,* datum 2023-02-23

Rum för skolans utemiljö – Fördjupad analys kring yta för förskolegård och skolgård, Jansson, Schneider, Mårtensson, Kylin och Fridell, Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 2021:4, 2021

Bilaga 2. Förutsättningarna att bygga stadsmiljöer i enlighet med ”Förslag till Göteborgs utvidgade innerstad” (GUI) och Värdeskapande stadskvaliteter:

Inledning – en sammanhängande stadsplanering:

Förslaget till Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) sträcker sig över ett geografiskt område som innefattar ÖP:s delområden Innerstaden, delar av Centrala Hisingen samt Östra och Sydvästra mellanstaden. GUI utgår ifrån stadens strategiska dokument, gatorna och den befintliga platsens förutsättningar och ritar därefter in en sammanvägning av de flesta frågor som ingår inom stadsplanering i ett och samma kartförslag. Detta arbetssätt (”utifrån-in”) skiljer sig ifrån ”Göteborgs stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamheter”, som i stället utgår ifrån de enskilda verksamheternas detaljerade mått (”inifrån-ut”). Båda arbetssätten behövs men om man redan på principiell nivå låser fast några styrande detaljer eller en allt för hårt styrande helhet så medför det ibland oväntat stora konsekvenser.

Ett gent och sammanhängande gatunät för minskad klimatpåverkan:

I ”*Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021-2030”*, under ”*Delmål för klimatet”*, står det att - ”*… klimatpåverkan från transporter ska minska med minst 90 procent till 2030 jämfört med 2010 och det motoriserade vägtrafikarbetet ska minska med 25 procent till 2030 jämfört med 2020*.” För att kunna minska transporternas klimatpåverkan så behöver dels tekniken utvecklas, dels avstånden minska, så att fler invånare får möjlighet att välja mindre klimatpåverkande trafikslag; så som gång och cykel framför motoriserade fordon. Inom forskningen (Anne Vernez Moudon 2009, Jan Gehl 2010) brukar ett maximalt avstånd på ca 500 m mellan skola och bostad användas för att anses som gångvänligt. Avståndet kan dock vara något längre eller kortare för andra verksamheter:

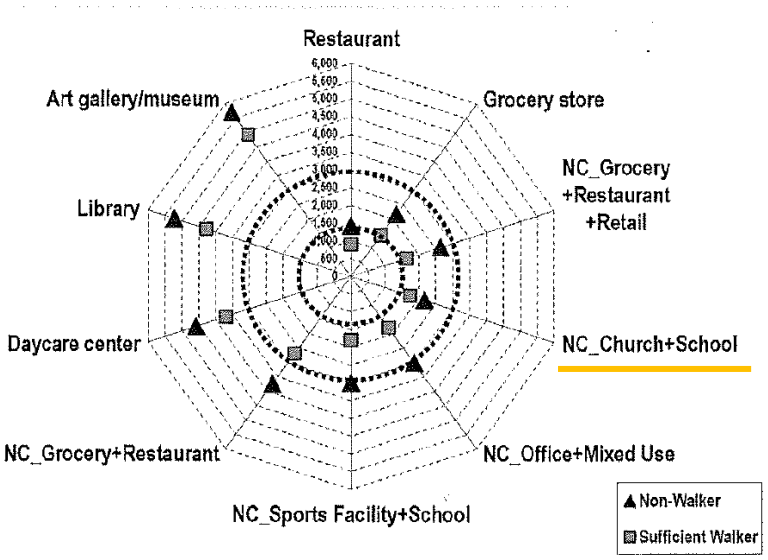
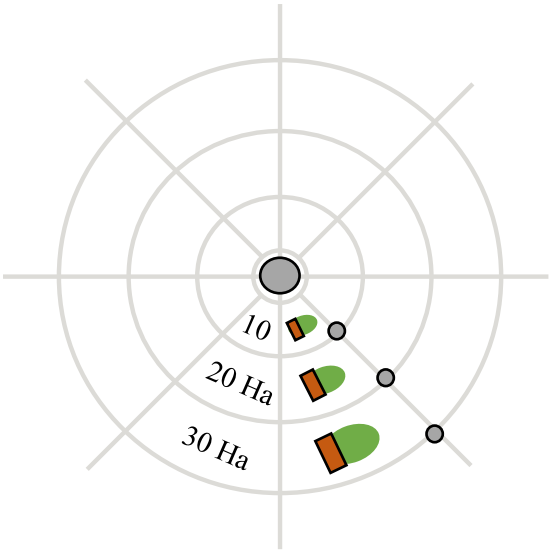


Figure 5.5 Average distances to neighborhood destinations and groups of destinations for sufficient walkers and non-walkers; distances of up to 1,500 feet (457.2m) and 3,000 feet (914.4m) are shown in the inner and outer circles, respectively.

Diagram ur Moudon: Urbanism by numbers 2009, från Meta Berghausser Pont, Chalmers

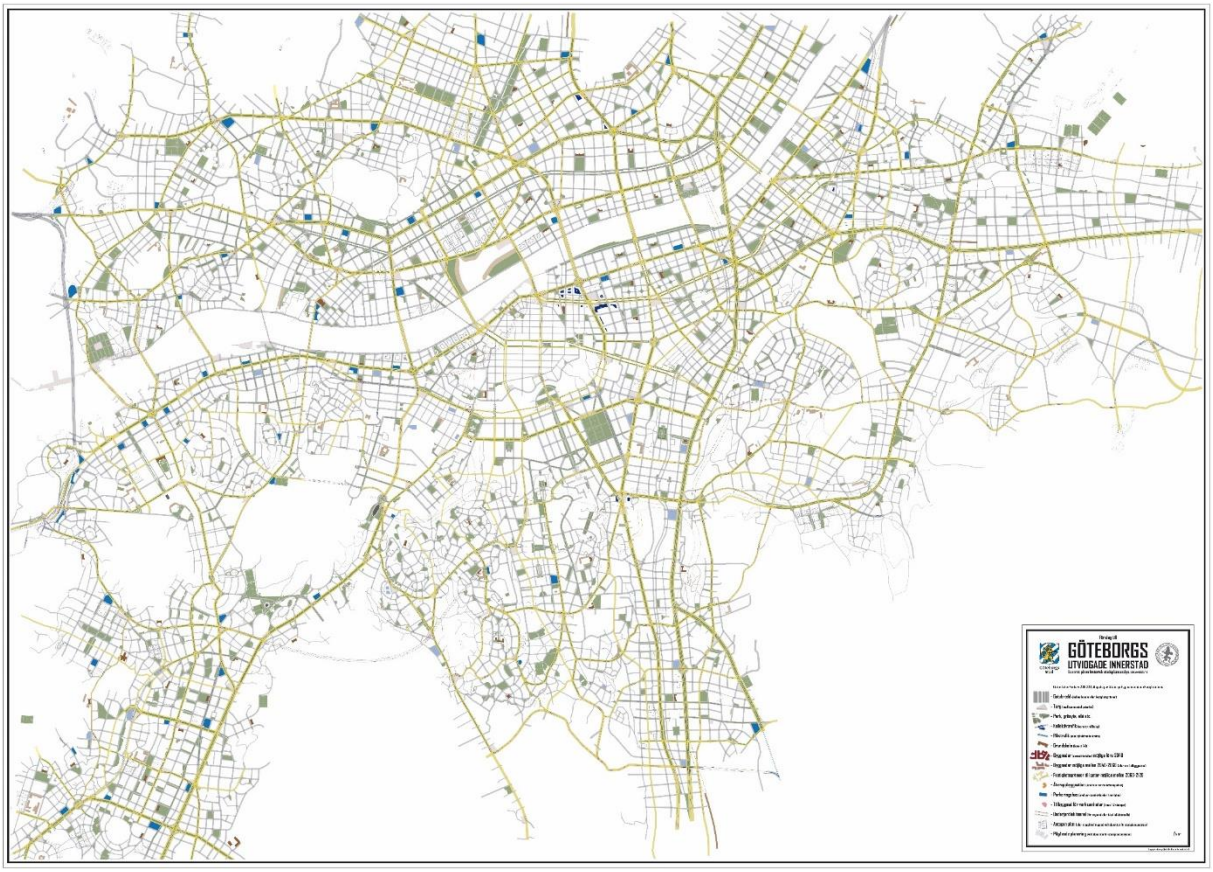
Med ca 500 m avses dock inte ”fågelavstånd” utan det verkliga avståndet på den verkliga marken. Det gör att även själva *gatunätet* behöver hänga ihop på ett gent, finmaskigt och logiskt sätt (utan återvändsgator) för att upplevas som tillräckligt attraktivt för att vi invånare ska välja att gå eller cykla dit.



Stadsdelar är området mellan huvudgator
Göteborgs befintliga huvudgator kan bilda ett sammanhängande och gent gatunät ifall nya gator kopplas ihop med befintliga gator.

Vid huvudgatornas korsningar finns då en kommersiell potential för levande torg.

Innanför huvudgatorna bildas även lugnare stadsdelar där skola och park kan placeras i mitten, så *skolbarnen slipper korsa trafikerade huvudgator under sin skolväg*. Men huvudgatunätet medför att stadsdelarna ofta blir mindre ju närmare stadskärnan de ligger.



GUI:s term ”stadsdel” är geografiskt ungefär likvärdigt med det internationella ”superblocks” och ska inte förväxlas med ”stadsdelsnämnd” som avser ett mycket större administrativt område, liknande ett ”distrikt”. Bilden ovan ur Förslag till Göteborgs utvidgade innerstad (2018) visar gatunätet med trafikerade huvudgator i gul färg, stadsdelarna med sina skolor och nya parkytor mellan dem samt lugnare lokalgator i grå färg. Stadsdelarnas storlekar varierar oftast mellan ca 10-30 Ha (Hektar) men allra *vanligast är runt 20 Ha i de centrala delarna.* De stadsdelar som är något större ligger oftast längre ut från stadskärnan och har en lägre befolkningstäthet och en större andel småhus.

En befintlig stadsdel som är ca 20 Ha stor är Haga, innanför huvudgatorna och Skansberget. Förskolan på Haga Nygata 17 ○ har i GUI dock *principiellt* bytt plats med Hagaskolan ● för att illustrera idén med en grundskola vid en park i mitten av stadsdelen samt förskolor på innergårdar. Och för att bl.a. förskolor ska kunna ligga på riktig mark på innergårdar, istället för på ett betongbjälklag, samlas hela stadsdelens parkering i gemensamma parkeringshus. ●

Stadsdelens storlek påverkar storleken på skolans upptagningsområde
En stadsdel som är ca 20 Ha stor möjliggör en gångvänlig skolväg för skolbarnen, med ca 300 m avstånd som mest mellan bostäderna i stadsdelens ytterkanter in till skolan i mitten. Utgångspunkten med en trygg skolväg gör att GUI principiellt beräknar *varje skolas upptagningsområde som ungefär lika med storleken på den stadsdel som den ligger i*.

Storleken på skolans upptagningsområde och dess *befolkningstäthet* påverkar därefter principiellt behovet av storlek på enhet/antal skolplatser per stadsdel. När den algoritm som styr antal ny bruttoarea (BTA) i GUI har blivit färdigkalibrerad går det att beräkna täthet/antal bostäder med en väldigt hög precision men innan dess får vi utgå från Göteborgs befintliga innerstad. GUI har som målsättning att ligga mellan Haga (*150 personer/Ha*) och Linné/Olivedal (*330 personer/Ha*) i täthet.

Grundskolor

GUI:s och riktlinjens volymnyckeltal för grundskolor ligger i linje med varandra = OK
För GUI:s nya stadsdelar på runt 20 Ha i centrala innerstaden har Annedalsskolans mått använts som utgångspunkt. Den ligger i en ca 20 Ha stor stadsdel med 300-334 elever (enligt SFF-skolkollen.se) och hamnar då mitt i snittet för riktlinjens volymnyckeltal.

Om riktlinjens *volymnyckeltal** ger ett korrekt spann (med hänsyn även till bostädernas storlekar) så kan volymnyckeltalen användas för att principiellt *beräkna varje stadsdels behov av antal skolplatser/enhetens storlek*, utifrån stadsdelarnas storlek och befolkningstäthet:

Ur Göteborgs stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamheter:

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

10 Ha stadsdel = $\frac{\text{1500-3300 personer}}{\text{2 personer/ bostad}}$ = 750-1650 bostäder X 0,1-0,2* = 75-330 elever

20 Ha stadsdel = $\frac{\text{3000-6600 personer}}{\text{2 personer/ bostad}}$ = 1500-3300 bostäder X 0,1-0,2* = 150-660 elever

30 Ha stadsdel = $\frac{\text{4500-9900 personer}}{\text{2 personer/ bostad}}$ = 2250-4950 bostäder X 0,1-0,2* = 225-990 elever

GUI:s och riktlinjens nyckeltal lokalyta för grundskola ligger i linje med varandra = OK
Annedalsskolan (F-6) vilken används som utgångspunkt för F-6 skolor i GUI:s minsta och mest centrala stadsdelar, har ett markavtryck på ca 1000 m² BYA med 4 våningar = 4000 m² BTA.

Ur Göteborgs stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamheter:

Styrande nyckeltal lokalyta: vid nyproduktion av grundskolor

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

Lokalytor (LOA) beräknas i nedan avrundat som 80 % av skolbyggnadens bruttoarea (BTA). Bruttoarea (BTA) = antal våningar X Byggnadsarea (BYA) per våning, d.v.s. byggnadens markavtryck.

1000 m² BYA X 4 vån = 4000 m² BTA X 0,80 = $\frac{\text{3200 m² LOA}}{\text{10 m²/elev}}$ = 320 elever/enhet. (334 är inom +/- 10 %)

I större stadsdelar längre ut från stadskärnan så utgår GUI ofta från någon skolbyggnad (t ex Ånässkolan) som kan vara upp till ca dubbelt så stor, siffrorna är dock väldigt avrundade:

2000 m² BYA X 4 vån = 8000 m² BTA X 0,80 = $\frac{\text{6400 m² LOA}}{\text{10 m²/elev}}$ = 640 elever/enhet. (I linje med riktlinje)

GUI 2018: Annedalsskolan (ca 4000 m² BTA) med en eventuell tillbyggnad för en gymnastiksal enligt äldre mått på ca 12 x 30 meter (ca 360 m² BYA). Bilden till höger är Ånässkolan (ca 8000 m² BTA).

Sammanhängande friyta för grundskola är kritiskt i nästan alla centrala lägen = uppnår ej

Syftet med förslaget till Göteborgs utvidgade innerstad (GUI) är att under kommande 100 år utvidga Göteborgs befintliga innerstad, alltså att bygga mer av just den typen av trädgårdsstadsmiljöer och innerstadsmiljöer som redan finns i dagens nuvarande innerstad. De här typerna av innerstadsmiljöer definieras även som ”småhus i rutnät” och ”traditionell kvartersstad” (enligt ”Stadsbyggnadskvaliteter Göteborg”, SBK 2008) men kan inte likställas med alla olika typer av bebyggelsemiljöer (så som trafikseparerade lamellhusområden, skivhusområden, punkthusområden och småhusområden) som också ryms inom ÖPs geografiska avgränsning för den framtida ”innerstaden”. Boverkets allmänna råd om en minsta sammanhängande friyta är på 3000 kvm. Men nästan inga befintliga grundskolor i Göteborgs nuvarande innerstad uppnår riktlinjens högre nyckeltal med en sammanhängande friyta på minst 4000 m² i direkt anslutning till skolbyggnaden. Se exempel nedan:

Ur Göteborgs stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamheter: -”*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*.”

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

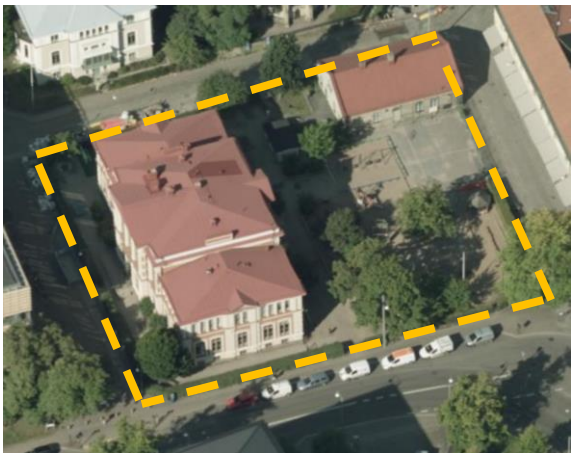
[”*En minsta…*] Sammanhängande friyta: 4 000 kvm [*…i direkt anslutning till skolbyggnaden ska eftersträvas oavsett enhetens storlek”*]

”*Spannen är framtagna för att tillämpas på skolenheter i storleksintervallet 380–720 elever*.”

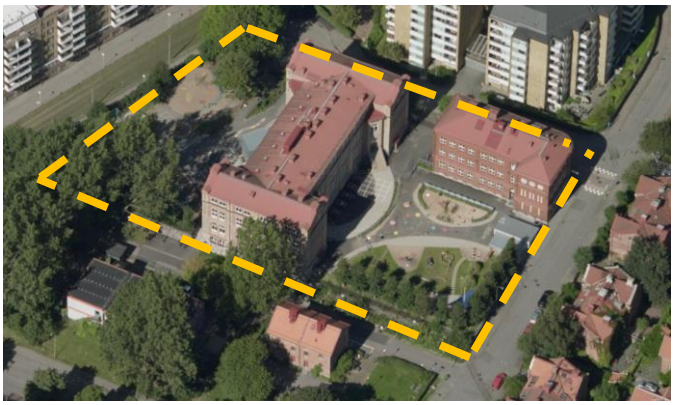
”*Grundskolenämndens inriktning är att nya grundskolor bör utformas i enheter om 600-1000 elever för F-6 skolor samt enheter om 500-900 elever för 7-9 skolor*”. [Ur FKs remissyttrande 2021-12-13]

Befintliga F-6 grundskolors enhetsstorlek och friyta i nuvarande innerstadsmiljö

Antal elever och friytor är hämtade från SFF. I de fall där det saknas hämtas antal från ”skolkollen.se” och måtten på friytor i stadens GIS-program GoKart men avrundade och avgränsade för att lättare kunna jämföras med GUI:s längre tidshorisont, se sid 15. Röd färg = uppnår ej styrande nyckeltal:

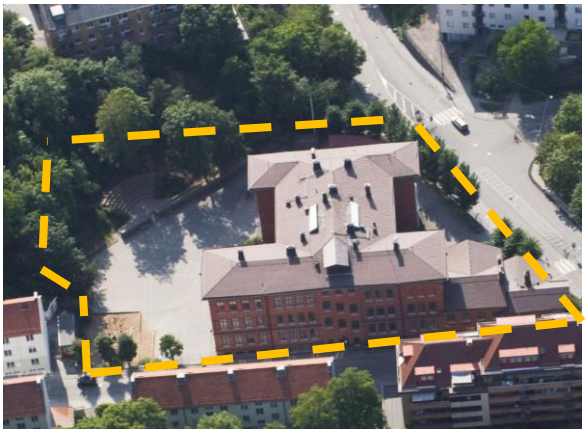


Gustaviaskolan F-5 = 139 elever och ca 2102 m2 friyta, ca 15 m²/elev (enligt SFF)



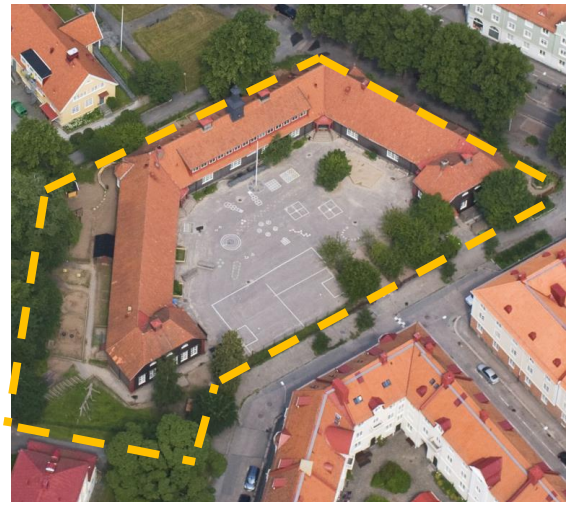
Annedalsskolan F-6 = 334 elever och ca 3500 m² friyta, ca 11 m²/elev (enligt Skolkollen & GoKart)
Annedalsskolan F-6 = 327 elever och 4991 m² friyta, ca 15 m²/elev (enl. SFF – inklusive Kv. Druvan)

Viktoriaskolan F-9 = 489 elever och ca 3000 m2 friyta, ca 6 m²/elev. (enligt Skolkollen & GoKart)
Viktoriaskolan F-9 = 473 elever och 225 m2 friyta, ca 0,75 m²/elev. (enligt SFF – exklusive parkering)



Fjällskolan F-6 = 389 elever på 3740 m² friyta, ca 9,6 m²/elev (enligt SFF). Men det finns även en 900 m² skogsdunge på en annan fastighet som angränsar till skolgårdens fastighet.

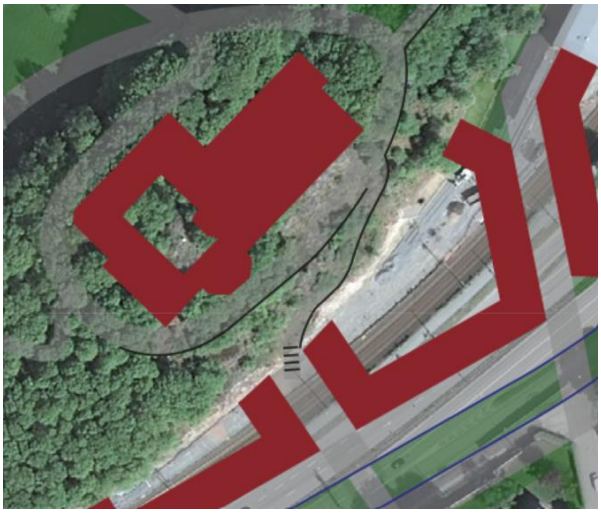
Ånässkolan F-6 = 546 elever på 5617 m² friyta, ca 10 m²/elev. Det finns dock en offentlig park på andra sidan Falkgatan, ca 50 meter där ifrån, men inte i direkt anslutning till skolbyggnaden.



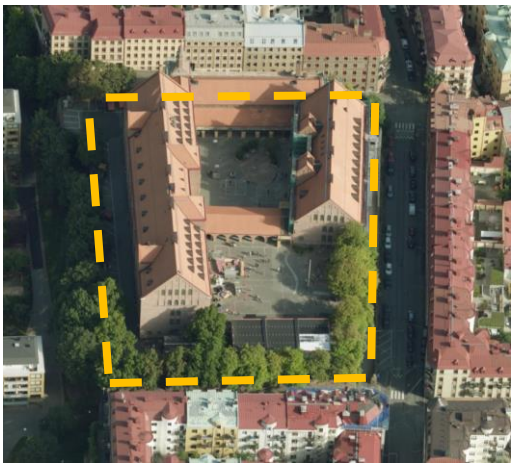
Bagaregårdsaskolan F-6 = 198 elever på 3355 m² friyta, ca 17,5 m²/elev, men skolgården angränsar till en offentlig park.

Befintliga 7-9 grundskolors enhetsstorlek och friyta i nuvarande innerstadsmiljö

I Förslaget till Göteborgs utvidgade innerstad så ligger fokus på lokalisering av främst F-6 skolor för att säkerställa trygga skolvägar för de yngre eleverna, inom stadsdelarna. Men ofta fungerar de skolbyggnaderna även för årskurs 7-9 om det finns behov. Skolbyggnader för äldre elever 7-9 och gymnasium är inte specifikt utpekade med en avvikande färg i GUI eftersom äldre elever har lättare att korsa trafikerade huvudgator samt att dessa skolor antingen kan byggas som en del av ett kvarter (om det är en mindre skolenhet) eller som en ”fondbyggnad” om det är en riktigt stor skolenhet. Äldre stadsplaner reserverade ofta just de vackraste tomterna till allmänt ändamål/offentliga byggnader så som t ex skolbyggnader, vilka skulle ligga som storslagna fonder i stadsmiljön, eftersom vackra offentliga byggnader då ansågs viktiga för hela stadens/stadsdelens skönhet.

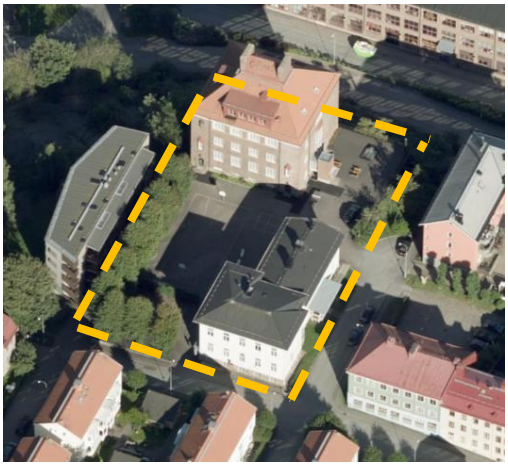


Nordhemsskolan i fonden av Linnégatan. Ett av förslagen på en ny möjlig ”Fondbyggnad” i GUI för en 7-9 skola eller ett gymnasium med ca 600-800 elever ifall det finns behov.



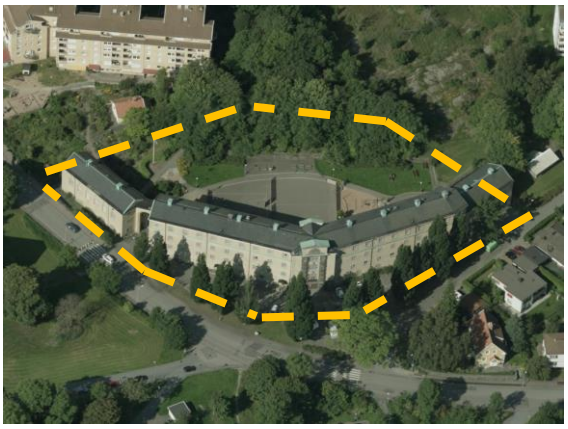
Nordhemsskolan 6-9 = 816 elever på 3653 m² friyta, ca 4,4 m²/elev. (enligt SFF)

Montessori Elyseum 6-9 = 107 elever på ca 400 m² friyta, ca 3,5 m²/elev. (Enligt GoKart). Ett tidigare elkraftverk som blev omställt till en skola 2015. Ej markskötsel inom SFF regi.



Lindholmsskolan (Centrina) 6-9 = 310 elever på ca 1400 m² friyta, ca 4,5 m²/elev (enligt Skolkollen & GoKart). Ej markskötsel inom SFF regi.

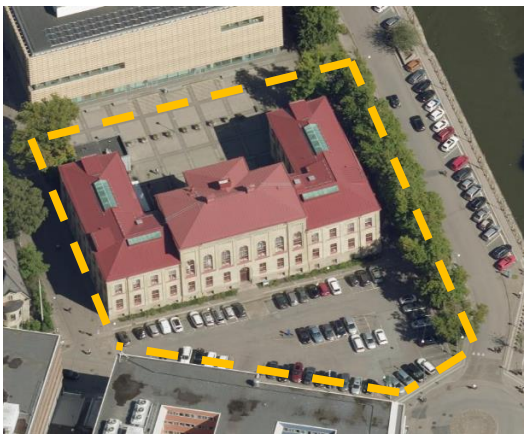
Göteborgs högre samskola 7-9 = 400 elever på 3728 m² friyta, ca 9 m²/elev. (enligt SFF)



Burråsskolan (Internationella engelska skolan) 7-9 = 471 elever på 10 651 m² friyta, 22,6 m²/elev. (enligt SFF). Men GUI har en annan avgränsning med ca 6000 m² friyta, ca 12,7 m²/elev.

Exempel på möjliga nya grundskolor genom omställning av befintliga fastigheter

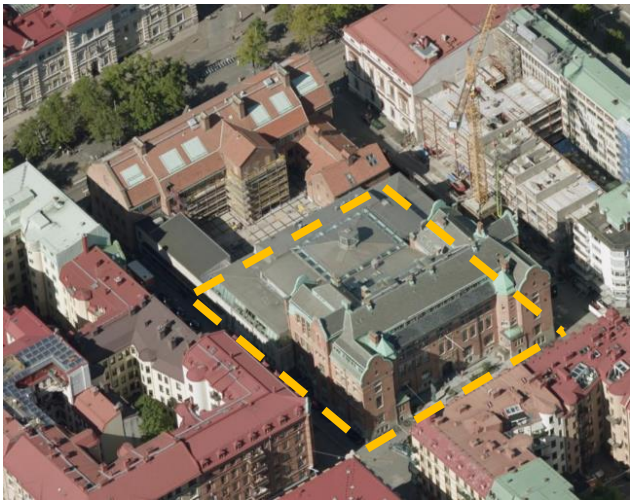
Antal elever är beräknade utifrån antal BTA och riktlinjens nyckeltal för m² lokalyta (LOA) per elev:



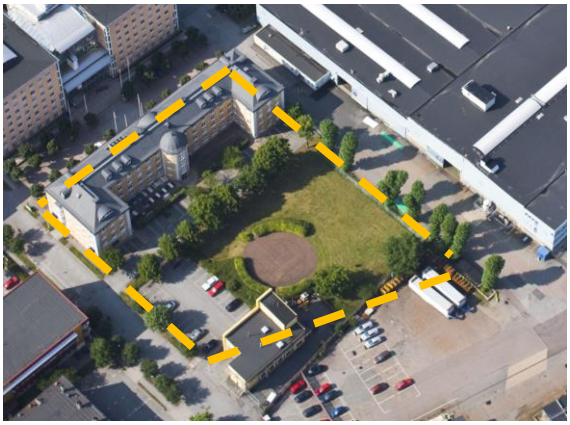
Gamla Latin = möjligt för ca 400 elever på ca 3000 m² friyta, ca 7,5 m²/elev. Gamla Latin och Gustavia ger ca 539 elever ihop, ifall de skulle kunna fungera som en gemensam administrativ enhet.

Odinsskolan = möjligt för ca 400 elever på ca 2000 m² friyta, ca 5 m²/elev

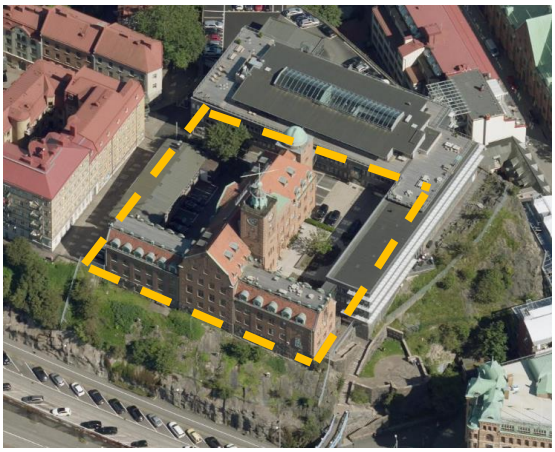
Gårdaskolan = möjligt för ca 260 elever på ca 1000 m² friyta, ca 4 m²/elev. Svårt läge p.g.a. buller/luft



f.d. HDK = möjligt för ca 560 elever på ca 1600 m² friyta, ca 3 m²/elev… ifall tillbyggnaden från 1960-talet rivs eller om skolgården kan placeras uppe på tillbyggnadens tak.



Gothia huset (kontorshotell) = möjligt för ca 320 elever på ca 3500 m² friyta, ca 11 m²/elev… ifall det går att genomföra ett fastighetsbyte/köp. På lång sikt.

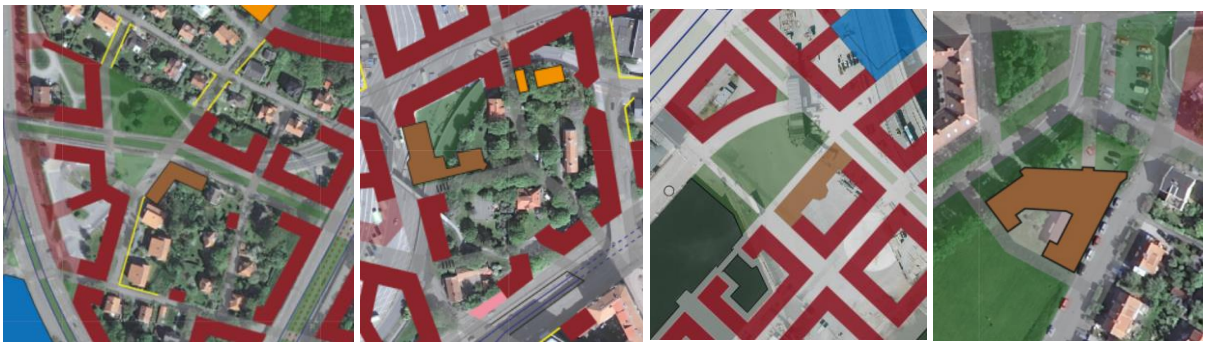


Gamla Navigationsskolan = möjligt för ca 400 elever på ca 1700 m² friyta, ca 4 m²/elev… ifall det går att genomföra ett fastighetsbyte/köp samt eventuellt rivning av intilliggande kontorsbyggnader från 1960-talet för att få in nya blandstadskvarter. På lång sikt. Svår tillgänglighet p.g.a. brant topografi.

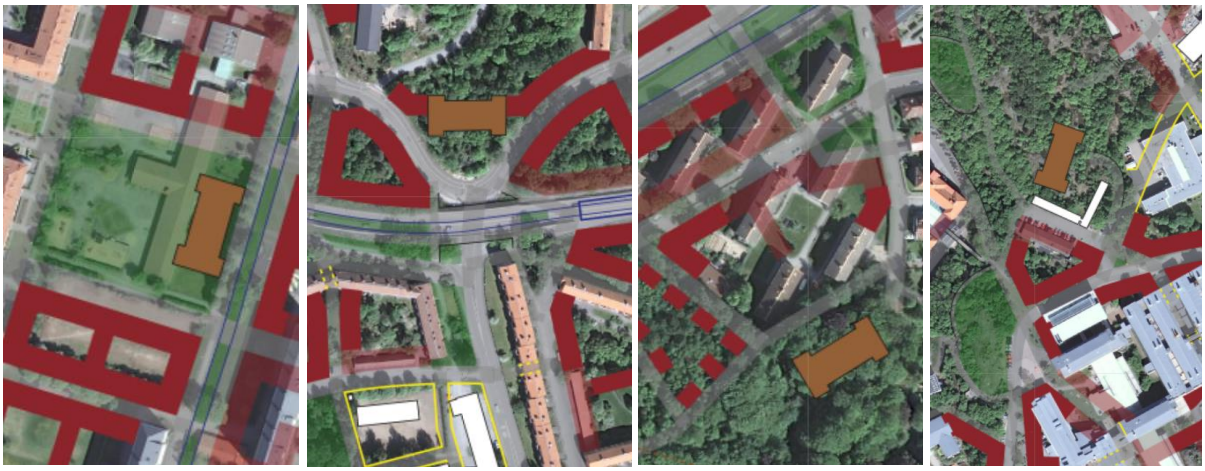
Exempel på möjlig nyproduktion av grundskolor på nya fastigheter enligt GUI

Att hitta helt nya lägen för grundskolor är också svårt, inte minst ju mer centralt stadsdelen ligger och ju mer färdigbyggd den redan är. Men i större omvandlingsområden kan det gå det något lättare.

I Gullbergsvass möts så många av stadens viktigaste huvudgator att stadsdelarna inte blir större än ca 11-14 Ha. Om stadsdelarna här blir lika tätbefolkade som i Olivedal så blir skolbehovet ungefär ca 320 elever/stadsdel i snitt. Liknande en Annedalsskolan per stadsdel. Men stadsdelarna söder om Mårten Krakows gata är något större och de norr om något mindre. Friytorna varierar därför efter stadsdelarnas och skolenheternas storlek mellan ca 2000 m² och upp till ca 4100 m² (+ 2200 m² ytterligare på andra sidan gatan). Eftersom Gullbergsvass inte är så färdigbyggt går friytorna att justera men skolenheternas storlek, mellan ca 250-430 elever, är mindre än i Grundskoleförvaltningens nya inriktning.



200 elever på 3000 m² friyta, 300 elever på 3000 m², 320 elever på 3000 m², 320 elever på 5000 m² är några exempel i ganska centrala lägen. 3000 m² sammanhängande friyta ligger i linje med Boverkets rekommendationer. Längre ut är det lättare att hitta större friytor.



I Högsbo är t. ex utgångspunkten 320 elever (Annedalsskolan) per stadsdel på ca 3000-6000 m² friyta. Där det är möjligt har de nya skolorna placerats vid ett större sammanhängande grönområde.

Slutsats; För att kunna bygga stadsmiljöer enligt GUI behövs även mindre skolenheter

Ju mer färdigbyggd en stadsdel är desto svårare är det att hitta alternativ, inte minst i centrala lägen. Så i Göteborgs befintliga innerstad så finns det sällan bättre alternativ än de skolor som redan finns, eller de skolor som skulle kunna bli möjliga genom en omställning, trots att de har små friytor. Troligtvis är nyckeltalet för en minsta sammanhängande friyta och Grundskolenämndens inriktning (med 600-1000 elever per F-6-enhet) baserade på andra typer av lägen än de urbana lägen som är vanligast inom Göteborgs befintliga och utvidgade innerstad.

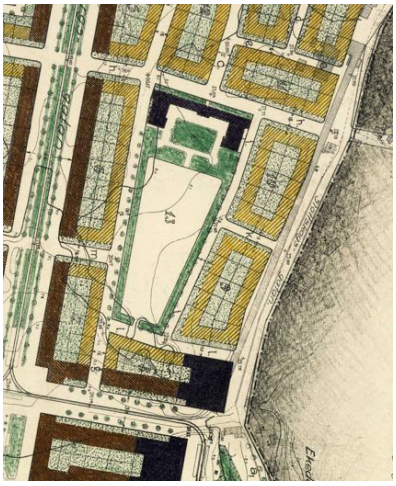
Enligt det huvudgatunät och storleken på de stadsdelar som ryms mellan huvudgatorna enligt GUI så bör flera nya grundskoleenheter ha runt 300 elever i storlek men då vara desto fler till antalet. Storleken varierar dock kraftigt ifrån fall till fall beroende på hur marksituationen ser ut i verkligheten. Ett styrande nyckeltal på *minst 4000 m² sammanhängande friyta i direkt anslutning till skolbyggnaden, oavsett enhetens storlek* blir svårt att uppnå i centrala lägen.

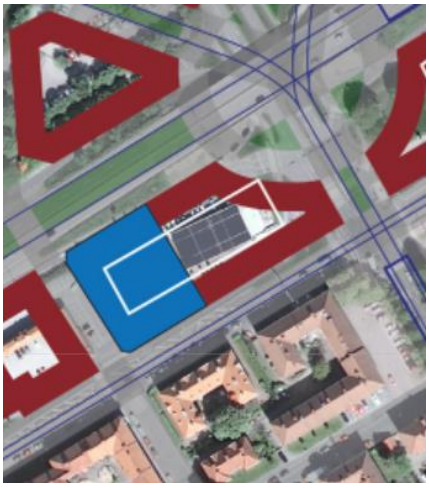
Det finns rationella fördelar med större skolenheter så som lägre *driftsbudget* och möjligtvis lättare att rekrytera lärare. Men det finns även fördelar med mindre skolenheter så som ökad uppsikt samt ett effektivare markutnyttjande med *högre potentiella exploateringsintäkter på stadsdelsnivå*. Så ur ett ekonomiskt helhetsperspektiv så kanske mindre skolenheter kan bekostas av ökade exploateringsintäkter för att täcka både högre driftskostnader och större investeringar till även vackrare skolbyggnader igen.

Fundering; En sammanhållen stadsplanering behöver rådgivande riktlinjer – inte styrande
Hela arbetssättet med att sätta *styrande* nyckeltal, *oavsett läge* är en rest ifrån efterkrigstiden när Göteborg spreds ut på jungfrulig mark med bilberoende avstånd men nu när vi i stället står inför en stadsmässig förtätning krävs ett närmast motsatt arbetssätt. GUI utgår därför istället utifrån den befintliga marken och lägger sedan ”alla korten på bordet” (t. ex olika nyckeltal, ekonomi, antal bostäder etc.) för att hitta en rimlig avvägning. Det går inte längre att arbeta utifrån enbart en fråga i taget, utan stort sett alla frågor behöver jämkas samtidigt i en sammanhållen stadsplanering.

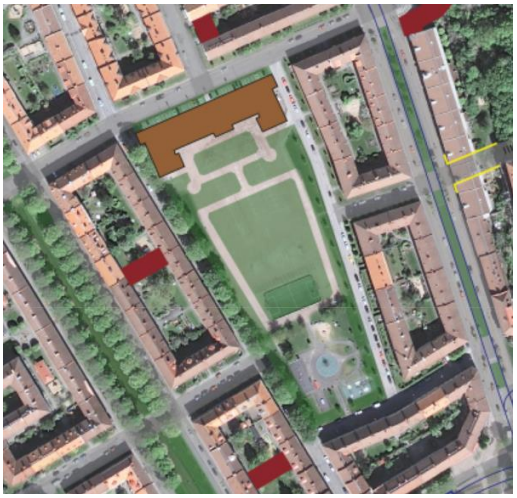
Två exempel på hur GUI:s arbetssätt ”utifrån-in” går till (från 2016-2018):

1. I Kungsladugård så finns det en möjlighet att bygga en grundskola på en yta som pekades ut i den norra änden av Gröna vallen redan 1915. Stadsdelens storlek är ca 26 Ha vilket ger ett snittbehov på ca 530 elever, enligt befolkningstäthet/volymnyckeltal.





Men för att kunna bygga en grundskola här krävs först en 1,5 km flytt av fotbollsplanen till Dalens idrottsplan vid Slottskogen samt att den nya idrottshallen (ca 2000 m²) placeras 300 m norrut, ihop med ett Parkeringshus, nära Jaegerdorffsplatsen. En idrottshall kan ligga bullerutsatt men inte en skolgård vilken ofta förutsätter en sänkt bashasighet till 30 km/h för att kunna klara bullervärdena.

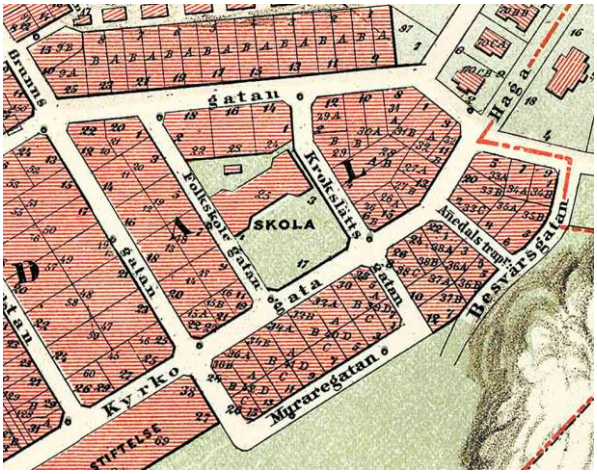


(GUI 2016): Stadsplanen från 1915 gav dock en för liten byggnadsvolym, så inspiration togs istället från en F-9 skola med likvärdig miljö och byggår (Vaksalaskolan i Uppsala med 572 elever). Läget

ger 14 000 m² friyta men som även behöver kunna *samutnyttjas som offentlig park*. Samutnyttjande gäller för nästan alla skolgårdar. Den här ytan planeras dock för en idrottshall och bostäder idag.

2. Eftersom GUI är ett förslag på *framtida* stadsutveckling så räknas även vissa av dagens friytor bort, då de föreslås att bebyggas eller återuppbyggas i framtiden. Ett tydligt exempel är i kvarteret ”Druvan” som idag räknas in som friyta till Annedalsskolan och utreds som yta för en ny samutnyttjad *skolidrottshall med fullmått* men som i GUI är inritad för delvis återuppbyggnation av de hus som revs i början av 1970-talet samt nybyggnation. GUI:s förslag på ny gymnastiksal inne på skolgården är med det äldre mindre måttet 12 x 30 meter (ca 360 m² BYA). Se exempel på sidan 16.

Ovan: Lokalförvaltningens beräknade friytor till Annedalsskolan samt GUI:s kvarter och skolgård.



Karta från 1888 som visar kvarteren runt Annedalsskolan samt foto från Carl Grimbergsgatan (f.d. Haga Kyrkogata) ca 1920-tal. Även om skolor och huvudgatunät är helt centrala utgångstpunkter i stadsplaneringen så medför det en väldigt svår efterkommande arbetssituation när man redan på förhand låser fast deras mått/storlekar efter styrande nyckeltal för sammanhängande friytor, vilka har tagits fram på en principiell nivå. GUI är till de flesta delar justerbart och det behöver även nyckeltalen vara. Alla olika önskemål behöver kunna anpassas och avvägas efter varandra för att uppnå *bästa mäjliga helhet* – det är just avvägningen som är ”*stadsplanering*”.

Skolidrottshallar med fullmått eller gymnastiksalar enligt mindre mått

I Göteborgs stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamheter så står det att; ”*Skolidrottshall med fullmått (planyta minst 40x20 m) ska alltid prövas i samband med nya grundskoleprojekt*.”

Styrande nyckeltal lokalyta: idrott

Anläggningstyp	*Lokalyta (BYA)*
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)

I förslaget till GUI så defineras inte funktion/innehåll i kvartersmarkens bebyggelse. Det innebär att även idrottshallar, Simhallar ishallar, sjukhus eller vård och omsorgsbostäder kan föreslås på kvartersmark om det finns behov av det. Kvartersmarkens mått begränsas dock ofta av de omkringliggande gatorna. För bollplaner utomhus så har GUI använt måtten för 11-spelplan. Se exemplet vid Dalens idrottsplan (Slottskogen) på sidan 14.

Exempel på befintliga fristående gymnastiksalar enligt äldre mindre mått

Det vanligaste bland exemplen på grundskolor ovan är att gymnastiksalen är sammanbyggd med skolbyggnaden men det finns två fristående exempel som visar storleken lite tydligare.

Ånässkolan gymnastiksal 30 x 11-15 m. (ca 370 m² BYA). Gårdaskolans gymnastiksal 33 x 11 m.

Slutsats idrottshallar

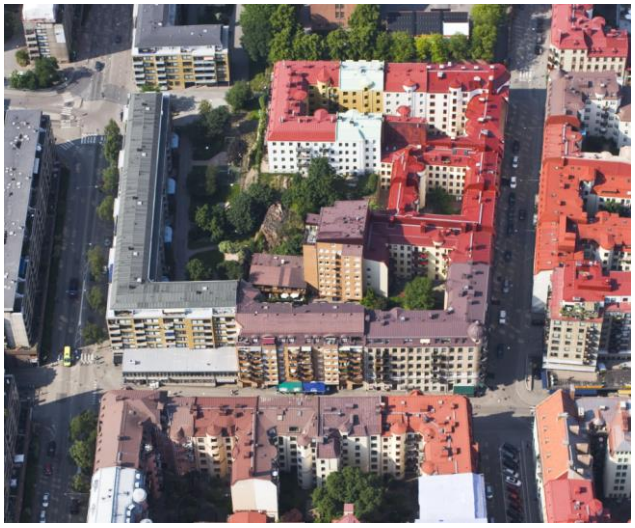
För fristående idrottshallar som är så stora som 2000-3000 m² BYA så behöver de oftast placeras på kvartersmark. Se exempel på sid 14 där en idrottshall kombineras med ett parkeringshus (mobilitetshus) nära Jaegerdorffsplatsen. I några fall kommer idrottshallar med fullmått få plats att kombineras med skolbyggnader men inte vid varje grundskola i centrala och ganska färdigbyggda stadsdelar. Troligtvis hänger önskemålet att nya grundskoleprojekt *alltid* ska pröva skolidrottshallar med fullmått ihop med inriktningen på 600-1000 elever per grundskola men om det enbart ryms grundskolor med runt 300 elever/stadsdel så kanske även behovet av så här stora idrottshallar ser annorlunda ut.

Förskolor i kvarterslokaler med friytor inne på innergårdarna

I centrala delar (inom ca 5 km från stadskärnan) så är GUI:s utgångspunkt att *förskolegårdar bör lokaliseras på innergårdar* samt i kvarter som ligger relativt nära stadsdelens skola och park (0,2-2 Ha) för att de ska kunna samnyttja vissa lokaler och friytor vid behov eller generationscykler. Placering och storlek på förskolor hänger på så sätt ihop med skolornas placering. Lokaler för förskolor är inte utritade specifikt men är tänkta att kunna ligga i kvarterens markplan vilka är beräknade med ca 4 m våningshöjd för att klara av de flesta verksamheter. Kvartersbebyggelsens djup är beräknad utifrån 12 m byggnadstjocklek men det är ett snittvärde som ofta går att utvidga något in mot innergården vid behov. Längre ut från stadskärnan är friliggande förskolebyggnader med egna gårdar ekonomiskt och fysikt ibland möjligt att få till.

Storleken på GUI:s kvarter beror på det sammanhängande och gångvänliga gatunätet i de stadsdelar som de ligger i. Men där det är möjligt försöker kvarterslängens yttermått vara mellan 60-100 m för att inte blockera gatunätet eller ge för mörka innergårdar. Måtten är hämtade ur ”Indikatorer för god gestaltad livsmiljö”, SBK 2021. Ett maximalt mått på 100 meters kvarterslängd ligger även i linje med UN-habitat rekommendationer på ca 100 korsningar per km². Se två kvarter ifrån Haga och Linné som exempel på en minsta och största kvartersstorleken enligt indikatorerna:

Kvarteret Kanonen ca 60 x 60 m i yttermått.
Innergård = ca 1500 m² i innermått (ej friyta).



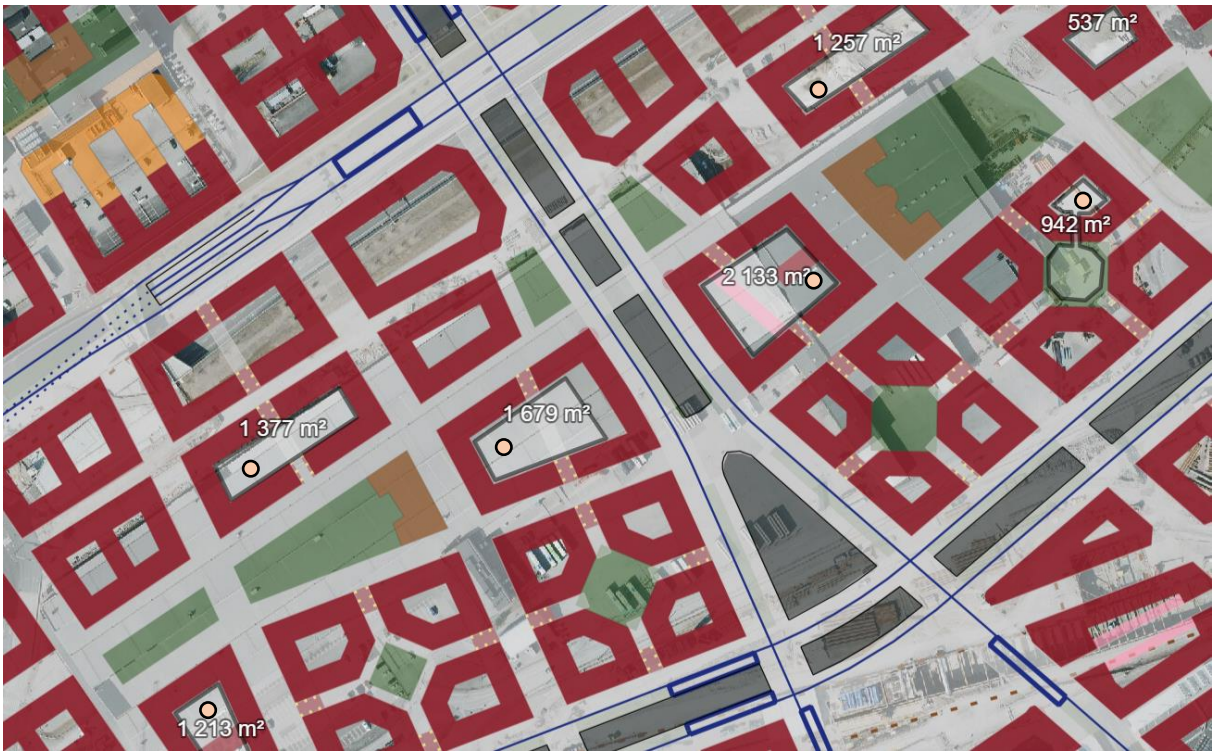
Kvarteret Smugglaren ca 100 x 100 m i yttermått.
Innergård = ca 7000 m² i innermått (ej friyta).

Det är dock völdigt sällan som hela innergården är obebyggd och disponibel som friyta. Som princip är GUI:s kvarter kringbyggda med helt slutna innergårdar för att öka tryggheten och dämpa bullret ifrån gatorna. Innergårdar som är över ca 800 m² stora brukar ofta delas in i två mindre gårdar på typ 300 m² vardera av låga innergårdsradhus i max 2,5 våningar men med någon sammanhängande passage emellan.

Tanken med avskiljande innergårdsradhus är dels att öka mängden bostäder som är önskvärda för barnfamiljer även i tät stadsmiljö (för att dämpa utflyttningen). Och de mindre måtten på innergårdarna ökar även möjligheten för grannarna att kunna ha uppsikt över hela gården och känna en större tillhörighet på de gemensamma ytorna som då fungerar bättre som naturliga mötesplatser. Eftersom formerna på kvarteren varierar kraftigt ifrån fall till fall finns ett spärrmått på minst 18 m mellan husen för att kunna klassas som en innergård. Hämtat från Albert Lilienberg.

Nygamla innergårdsradhus inne i kvarteret Smaragden, vid Västgötagatan nära Heden.

Men de mindre gårdarna som kan vara ideala för sociala behov kan dock vara för små för en rationell drift av förskolor, så förskolorna bör placeras i större kvarter utan innergårdsradhus *om det är möjligt* eller att hela gården används som friyta i stället för att delvis bebyggas med innergårdsradhus. GUI går att justera i många fall men utgår tydligt ifrån mindre och fler förskoleenheter än riktlinjen:



Några exempel ur GUI på kvarterens innermått i Gullbergsvass, vilka ofta är mindre än 1800 m².

Ur Göteborgs stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamheter:

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

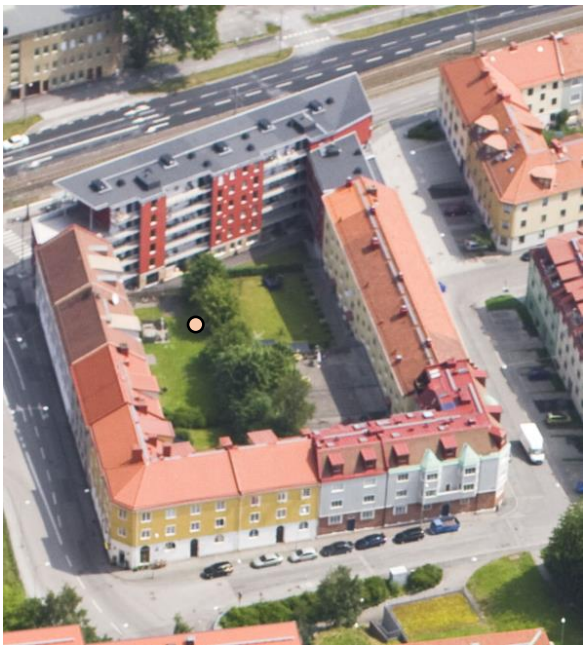
Innerstaden: sammanhängande friyta 1 800 kvm
Funktionell nivå 25 kvm/barn – acceptabel nivå 20 kvm/barn

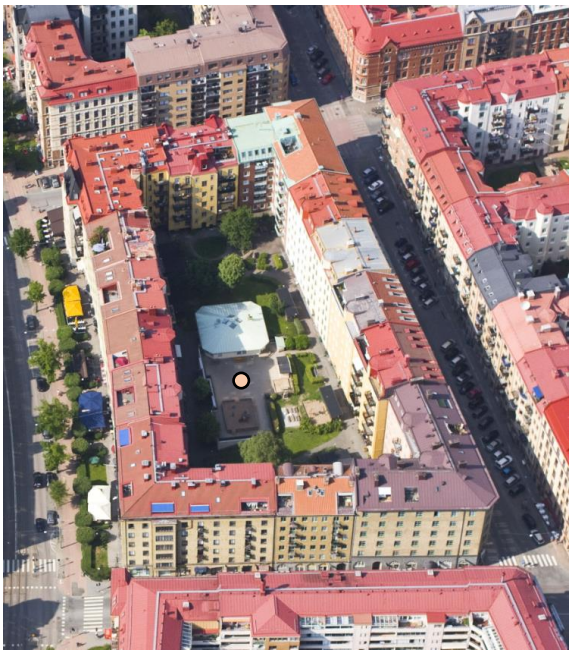
Precis som med skolorna så är det förskolornas *styrande* nyckeltal för friyta som kan bli svåra att uppnå vid alla lägen. Särskillt om de kombineras med Förskoleförvaltningens önskemål att ha så stora enheter som mellan 4-8 avdelningar per förskola. Det vill säga 72-144 barn per förskola (ifall 18 barn/avdelning). *Minsta sammanhängande friyta i innerstaden* verkar ha baserats på just 72 barn x 25 m² yta. Enligt de befintliga kvartersförskolorna som har friytor på innergårdar i Göteborgs nuvarande och utvidgade innerstad så verkar de dock sällan få plats med mer än ca 1-3 avdelningar per kvarter. Det vill säga 18-54 barn/kvarter. Se exempel på sida 20-22.

Slutsats; För att bygga stadsmiljöer som i GUI behövs även mindre förskoleenheter
På innergårdar som bara är mellan 500–1500 m² stora så ryms det inte fler än 1 till 3 avdelningar per kvarter. I sådana, ofta centrala, lägen där man tvingas välja mellan att minska kravet på antal m² friyta per elev för mycket eller att dela upp den administrativa förskoleenheten på 2-3 separata lokaler i olika kvarter som ligger nära stadsdelens grundskola och park i mindre kommersiella lägen, så föreslår GUI det senare. Minska hellre på enheternas och den sammanhängande friytans storlek än antal m²/barn allt för mycket. Se GUI-kartbild med små rosa prickar på sida 18 som principiellt markerar lämpliga kvarter för innergårdsförskolor i Gullbergsvass. Ofta så ligger de här mindre kvarteren vid 8–12 meter smala gator med lugn trafik i gångfart så en uppdelning av den administrativa enheten på flera kvarter kan innebära väldigt små avstånd mellan lokalerna för att säkra en tillräcklig mängd m² friyta. Men det innebär troligtvis en större planering vid öppning och stängning, högre slitage på de gemensamma friytorna samt högre driftskostnader ändå.

För att kunna uppfylla målen i ”*Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021-2030”* är det dock ingen nackdel med mindre och fler förskolor som är fördelade på ett nära gångavstånd från bostäderna jämfört med stora enheter som är glest placerade på mer bilberoende avstånd.

Befintliga innergårdsförskolors storlek och friyta i nuvarande innerstadsmiljö
Siffror hämtade från SFF, allaforskolor.se och GoKart. Röd färg = uppnår ej styrande nyckeltal:

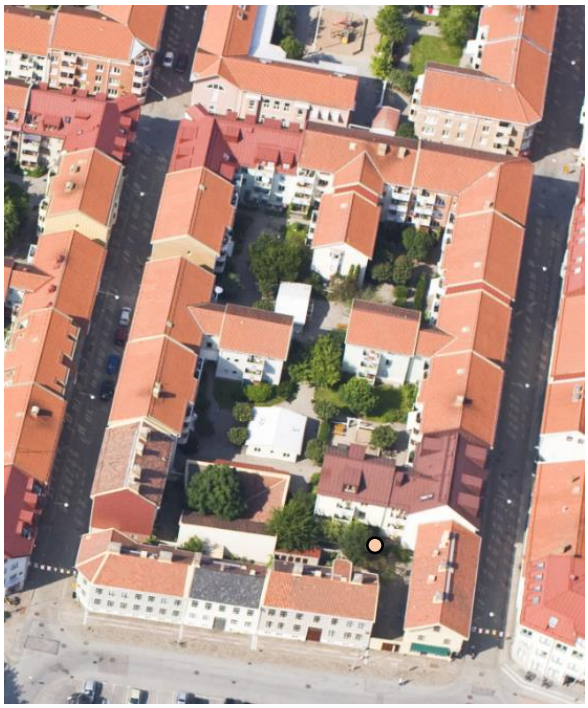




Framnäsgatan 6 = 35 barn/2169 m² yta, 62 m²/barn Sveagatan 17 = 18 barn/416 m² yta, 23 m²/barn

Allmänna vägen 40 = 38 barn/292 m² yta, 7,6/barn Fridhemsgatan 11 = 32 barn/156 m² yta, 5/barn

Fridhemsgatan 11 är dock stängd för tillfället så dessa siffror är inte längre dagsaktuella.

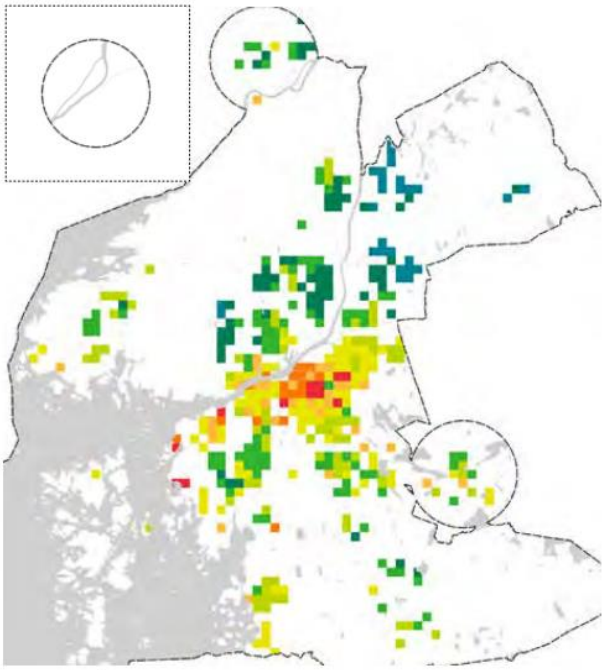


Kaponjärgatan 9 = 25 barn/275 m² yta, 11/barn Skanstorget 17 = 20 barn/43 m² yta, 2 m²/barn
båda räknas som enheter till förskolan Haga Nygata 17 (Hagahuset). Utsläppsgårdar, barnen slutar i regel när de är 3 år.

Styrmansgatan 13 = 37 barn/104 m² yta, 2,8/barn Brämaregatan 2d = 72 barn/659 m² yta, 9/barn

Plantagegatan 8 = 23 barn/ca 1200 m² yta, 52 m²/barn. (siffror enlig AllaFörskolor (allaforskolor.se) och GoKart. Ej markskötsel inom SFF regi.

Risåsgatan 5 ”Tippen” = 16 barn/200 m² yta, 12,5/barn Birger Jarlsgatan 20 (Liljan) = 14 barn/900 m² yta, 64 m²/barn. (siffror enlig AllaFörskolor (allaforskolor.se) och GoKart. Ej markskötsel inom SFF regi.



PRISER PÅ BOSTADSRÄTTER

Värdeskapande stadsutveckling och skolor/förskolor

”Värdeskapande stadsutveckling” (VS) baseras på en statistisk sammanställning av verkliga bostadsrättspriser och kölängder på hyresbostäder, det vill säga vad invånare efterfrågar i verkligheten, men innehåller inte några definierade idealmått eller lägen för just skolor eller förskolor.

Mäklarstatistik visar att de befintliga centrala stadsmiljöer som GUI använder som utgångspunkt för både grundskolor och innergårdsförskolor är bland Göteborgs mest eftertraktade. Trots att de ofta har mindre sammanhängande friytor i direkt anslutning till sina skolor och förskolor än de som ligger längre ut. ”Vuxenvänlighet” ger större avspegling på prisnivåerna än barnvänlighet.

Det finns dock en nyligen framtagen rapport av konsultbolaget Spacescape, vilka även höll i framtagandet av VS, som fokuserar specifikt på även skolor och förskolor. I rapporten ”Barnvänliga stadsdelar, 2022” rekommenderas i sammanfattningen för befintliga och nya stadsdelar att:

BEFINTLIGA STADSDELAR

- Minska biltrafik och bilparkeringar, sänk hastigheter och skapa mer parker och lekplatser, särskilt i de barntäta stadskärnorna.
- Öka tryggheten i miljonprogrammen, vilka i grunden är både gröna och trafiksäkra.
- Förtäta småhusområden med stora lägenheter så att skilda par, pensionärer och ungdomar kan bo kvar.
- Öka andelen stora bostäder i områden med brist.
- Tillskapa mer marknära boende med egen uteplats i befintliga flerbostadshus.

NYA STADSDELAR

- Placera skolor och förskolor inom 300 meters gångavstånd. Prioritera stora gårdar för lek och pedagogik.
- Placera parker och lekplatser inom 200 meters gångavstånd. Prioritera ytor för fysisk aktivitet för både flickor och pojkar.
- Bygg lokalgator som gångfartsgator utan fasta parkeringsplatser. Prioritera trygg och trafiksäker gång- och cykeltrafik.
- Bygg en mångfald av bostadstyper och bostadsstorlekar. Prioritera stora gårdar och marknära boende med egen uteplats.
- Bygg blandad måttligt tät bebyggelse som ger serviceunderlag och bra kollektivtrafik. Prioritera mångfald och tillgänglighet.

Max 300 meters skolväg är i linje med GUI:s stadsdelar på ca 20 Ha, liknande Annedal/Haga i storlek.

Befintliga F-6 grundskolors enhetsstorlek och friyta i nuvarande innerstadsmiljö

Grundskola	Antal elever	Sammanhängande friyta	Friyta/elev
Gustaviaskolan F-5	139	2102 m² (enligt SFF)	ca 15 m²/elev
Annedalsskolan F-6	327	4991 m² friyta (m. Kv. Druvan)	ca 15 m²/elev
Viktoriaskolan F-9	473	225 m2 friyta (exkl. Parkering)	ca 0,75 m²/elev
Fjällskolan F-6	389	3740 m² friyta (enligt SFF)	ca 9,6 m²/elev
Ånässkolan F-6	546	5617 m² friyta (enligt SFF)	ca 10 m²/elev
Bagaregårdsskolan F-6	198	3355 m² friyta	ca 17,5 m²/elev
Snittvärde =	**345**	**3340 m² friyta**	**11,3 m²/elev**

Befintliga 7-9 grundskolors enhetsstorlek och friyta i nuvarande innerstadsmiljö

Grundskola	Antal elever	Sammanhängande friyta	Friyta/elev
Nordhemsskolan 6-9	816	3653 m² friyta (enligt SFF)	ca 4,4 m²/elev
Montessori Elyseum 6-9	107	ca 400 m² friyta (enigt GoKart)	ca 3,5 m²/elev
Lindholmsskolan 6-9	310	ca 1400 m² friyta (enl. GoKart)	ca 4,5 m²/elev
Göteborgs högre samskola 7-9	400	3728 m² friyta (enligt SFF)	ca 9 m²/elev
Burråsskolan (Internationella engelska skolan) 7-9	471	10 651 m² friyta	22,6 m²/elev
Snittvärde =	**420**	**3960 m² friyta**	**8,8 m²/elev**

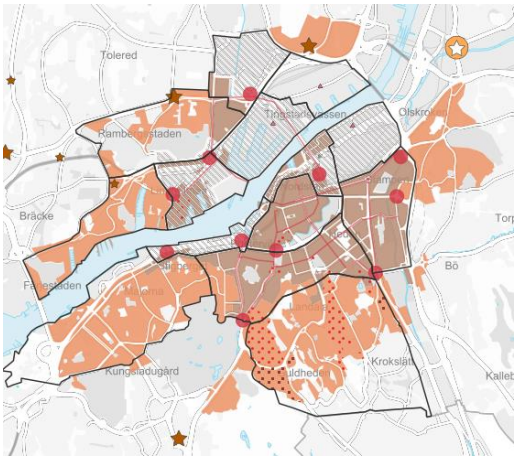
Befintliga innergårdsförskolors storlek och friyta i nuvarande innerstadsmiljö

Förskola	Antal barn	Sammanhängande friyta	Friyta/barn
Framnäsgatan 6	35	2169 m² yta (enligt SFF)	62 m²/barn
Sveagatan 17	18	416 m² yta (enligt SFF)	23 m²/barn
Allmänna vägen 40	38	292 m² yta (enligt SFF)	7,6 m²/barn
Fridhemsgatan 11	32	156 m² yta (enligt SFF - stängd)	5 m²/barn
Kaponjärgatan 9	25	275 m² yta (enligt SFF 2022)	11 m²/barn
Skanstorget 17	20	43 m² yta (enligt SFF)	2 m²/barn
Styrmansgatan 13	37	104 m² yta (enligt SFF)	2,8 m²/barn
Brämaregatan 2d	72	659 m² yta (enligt SFF)	9 m²/barn
Plantagegatan 8	23	ca 1200 m² yta (enl. GoKart)	52 m²/barn
Risåsgatan 5 ”Tippen”	16	ca 200 m² yta (enl. GoKart)	12,5 m²/barn
Birger Jarlsgatan 20 ”Liljan”	14	ca 900 m² yta (enl. GoKart)	64 m²/barn
Snittvärde =	**30**	**583 m² friyta**	**22,8 m²/elev**

Bilaga 1. Kvantitativ beskrivning av befintliga kommunala verksamhetslokalers friytor i Göteborgs innerstadsmiljöer

Förklaring till avgränsning, definition och underlag

Avgränsning av innerstadsmiljöer
Geografisk avgränsning för den kvantitiva beskrivningen motsvarar i stor utsträckning Göteborgs stads översiktsplans definition av *innerstaden*, som inkluderar följande områden: Centrum, Johanneberg-Guldheden, Majorna-Linné, Lindholmen, Eriksberg, de centrala delarna av Lundby, samt Olskroken, Redbergslid och Lunden. Dock ingårr inte Brunnsbo eller Norra Högsbo/Frölunda i beskrivningen. Att Krokslätt är inräknat kan ifrågasättas, då Krokslätt är en del av mellanstaden – men enligt översiktsplanen ingår Krokslätt i *utvidgad innerstad*. I föreslagen riktlinje gäller nyckeltal för innerstaden även de tyngdpunkter som finns utpekade i översiktsplanen. Tyngdpunkterna är av tidsmässiga skäl
inte inkluderade.



Figur 1 Innerstaden enligt översiktsplan för Göteborg är avgränsning för kartläggning, förutom Brunnsbo och Änggården/Högsbo.

Underlag
Statistiken över friyta kommer ifrån stadsfastighetsförvaltningen. Uppgifterna baseras på inventeringar av utemiljöerna från åren 2015, 2017, 2018 samt 2021. Statistiken över antal förskolebarn samt elever i grundskolan kommer från förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen och visar antalet inskrivna barn under januari 2023. Observera att antalet inskrivna barn är inte är det samma som planerad kapacitet för respektive enhet, som kan vara både högre och lägre.

Definition av friyta
I föreslagen riktlinje definieras friyta som
”Friyta är den utomhusyta som krävs för att vissa av stadens verksamheter ska få en funktionell och kvalitativ verksamhet, exempelvis förskola, grundskola /…/ 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.”

Statistiken över friytan är, med ett fåtal undantagsfall (där exempelvis komplementbyggnader ingår) baserad på denna definition. De områden av utemiljön som på grund av olika aspekter inte går att nyttja av verksamheten (exempelvis på grund av säkerhet eller tillgänglighet) är borträknade från friytan.

Förskolor

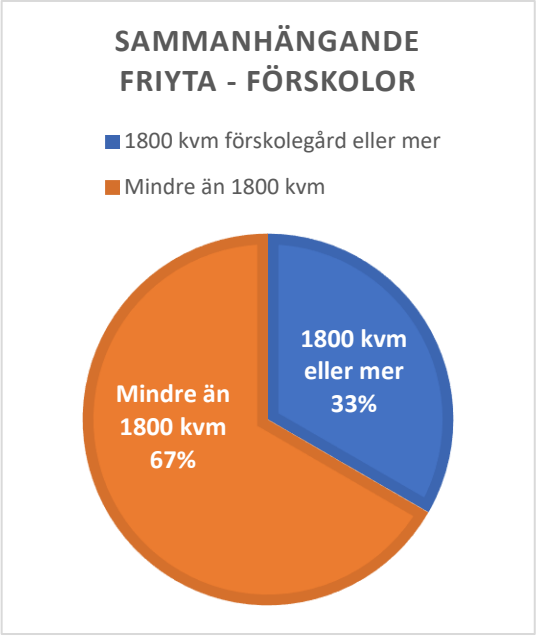
Statistiken redogör enbart kommunala förskolor och inga fristående aktörers förskolor. (För ett mindre antal kommunala förskolor har uppgift om storlek på förskolegård saknas, då deras gård inte förvaltas av stadsfastighetsförvaltningen. Dessa förskolor ingår således inte i den kvantitativa beskrivningen.)

Nyckeltal för sammanhängande friyta

Riktlinjen för styrande nyckeltal föreslår följande nyckeltal för sammanhängande friyta i innerstaden:
1800 kvadratmeter i direkt anslutning till förskolan ska eftersträvas.
Om det är möjligt att nå en högre nivå på friyta ska det vara målsättningen.

Cirkeldiagrammet visar att av 94 befintliga kommunala förskolorna inom innerstaden har:
67% av förskolorna en gård som är *mindre* än 1800 kvm tillgänglig friyta.

33% av förskolorna har en friyta på 1800 kvm eller mer. (Av dessa har 9% en gård som minst 3000 kvm, vilket motsvarar det styrande nyckeltalet i mellanstaden.)



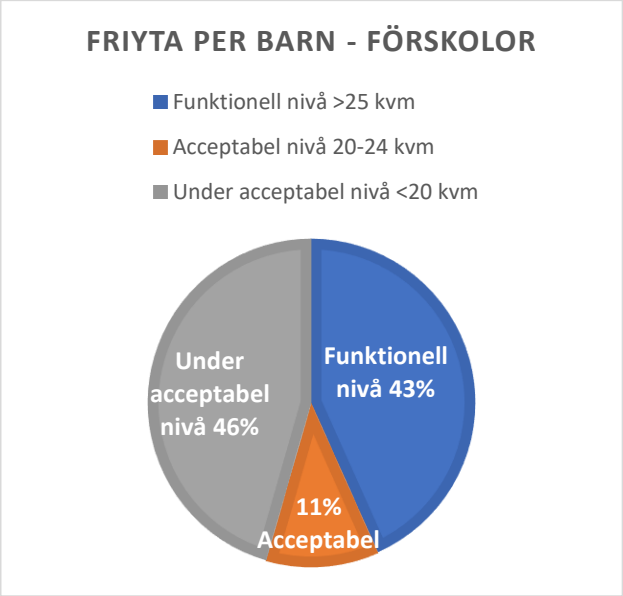
Det kan tilläggas att av de 67% som inte når upp till nyckeltalet om minst 1800 kvm, är det lite *mer än hälften som inte ens har en gård som är 1000 kvm stor*.

Av statistiken framgår inte om de förskolor som har mindre än 1800 kvm sammanhängande yta, har tillgång till en närliggande park eller annan yta att samnyttja. Det framgår inte heller vilken utsträckning förskoleverksamheten i så fall besöker denna samnyttjansyta.
Statistiken visar inte heller vilken kvalitet som gårdarna har när det kommer till en god utemiljö som stimulerar barns utveckling, så som: växtlighet, platsbildningar, öppna ytor, solskydd med mera. För att bedöma gårdarnas kvalitet kan verktyget grönytefaktor eller lekvärdesfaktor användas. Stadsfastighetsförvaltningen har kartlagt lekvärdesfaktorn för majoriteten av sina förskolegårdar.

Nyckeltal friyta per barn - förskola

Riktlinjen föreslår att för förskolor i innerstaden ska följande nyckeltal för friyta per barn användas:
Funktionell nivå 25 m²/barn – Acceptabel nivå 20 m²/barn.
Det högre nyckeltalet ska alltid vara utgångspunkt. Kompensatoriska åtgärder krävs vid förflyttning i nyckeltalsspannet. Minsta sammanhängande friyta i direkt anslutning till förskolan, ska eftersträvas. Vid avsteg krävs kompensatoriska åtgärder.

Cirkeldiagrammet visar att av 94 befintliga kommunala förskolorna i innerstaden ser friytetillgången per barn ut enligt följande:



43% av förskolorna har en funktionell nivå på friyta, d.v.s. minst 25 kvm/barn.

11% av förskolorna har en acceptabel nivå på friyta per barn, d.v.s. mellan 20–24 kvm per barn.

46 % av förskolorna – nästan hälften - når *inte* upp till acceptabel nivå på friytetillgång per barn.
Enligt förslaget till riktlinje krävs kompensatoriska åtgärder vid acceptabel nivå eller under (”vid förflyttning i nyckeltalsspannet”). Av statistiken framgår inte om förskolorna som endast har acceptabel eller under acceptabel nivå på friyta/barn har några kompensatoriska åtgärder. Statistiken visar inte heller vilken kvalitet som finns på respektive gård. Information om kvaliteten på gårdarna finns kartlagd är kartlagd av stadsfastighetsförvaltningen, genom verktyget lekvärdesfaktor, men i aktuellt uppdrag efterfrågas endast beskrivning av ytstorlek.

Av statistiken framgår inte om alla barn är ute samtidigt på gården eller inte, vilket påverkar friytan per barn (även om slitaget är det samma). Förskoleverksamheten har dock inte samma möjlighet till flexibilitet än t.ex. skolor, då förskolebarn i mindre utsträckning kan ha förskjutna måltider, sovtider med mera.

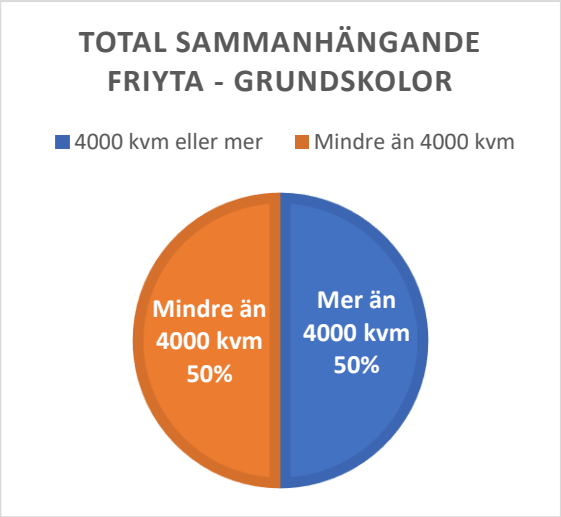
Grundskolor

Kartläggningen omfattar 23 grundskolor i innerstaden varav 4 drivs fristående aktörer. (Ytterligare 3 grundskolor ingår i innerstaden, men uppgift om friytestorlek saknas och de ingår således inte statistiken.)

Nyckeltal total sammanhängande friyta

Riktlinjen för styrande nyckeltal föreslår för innerstadens grundskolor:
Sammanhängande yta på 4000 kvadratmeter i direkt anslutning till skolan ska eftersträvas oavsett enhetens storlek. Vid avsteg krävs kompensatoriska åtgärder.

Cirkeldiagrammet visar att hälften av grundskolorna i innerstaden når upp till nyckeltalet om 4000 kvm eller mer sammanhängande friyta och hälften har mindre än 4000 kvm friyta.



Det kan tilläggas att 4 av skolorna drivs av fristående aktörer. Av dessa når 1 upp till nyckeltalet om sammanhängande friyta, 1 når nästan upp till nyckeltalet och 2 når inte upp till nyckeltalet.

Av statistiken framgår inte om grundskolorna med mindre än 4000 kvm sammanhängande yta, har tillgång till en närliggande park eller annan yta att samnyttja. Det framgår inte heller vilken utsträckning skolverksamheten i så fall besöker denna samnyttjansyta.

Statistiken visar inte heller vilken kvalitet som skolgårdarna har när det kommer till en god utemiljö som stimulerar barns utveckling, så som: växtlighet, platsbildningar, öppna ytor, solskydd med mera. För att bedöma gårdarnas kvalitet kan verktyget lekvärdesfaktor eller lekvärdesfaktor användas. Stadsfastighetsförvaltningen har kartlagt lekvärdesfaktorn för majoriteten av sina grundskolor.

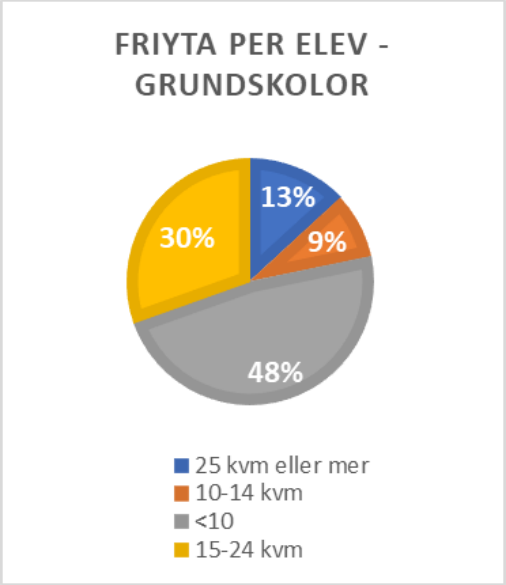
Nyckeltal friyta per elev i grundskola

Riktlinjen föreslår – utöver en sammanhängande friyta på 4000 kvm - följande nyckeltal för friyta per elev, för årskurs F-6 samt årskurs 7–9:

Årskurs F – 6 God nivå 25 m^2/elev – acceptabel nivå 15 m^2/barn
Årskurs 7–9 God nivå 15 m^2/elev – acceptabel nivå 10 m^2/barn

Nyckeltalen ska tillämpas på skolenheter i storleksintervall 380–720 elever. Vid avsteg från god nivå krävs kompensatoriska åtgärder. En minsta sammanhängande friyta på 4000 m^2 i direkt anslutning, oavsett enhets storlek. Vid avsteg kräver kompensatoriska åtgärder.
Observera att då befintliga grundskolor i flera fall har andra årskursindelningar, så som F-5 eller F-9 samt skolenheter som både kan vara mindre eller större än 380 respektive 720 elever, kommer redovisningen av friyta/elev nedan innebära en viss felmarginal. Oavsett felmarginal ger diagrammet ändå en ungefärlig bild över hur friytan ser ut på grundskolorna – oavsett årskurssammansättning.

Cirkeldiagrammet visar att grundskolorna i innerstaden har följande friytetillgång per elev:
48% har under 10 kvm vilket är under acceptabel nivå för både F-6 och 7–9.
9 % har mellan 10–15 kvm friyta/elev vilket är under acceptabel nivå för årskurs F-6, men motsvarar acceptabel nivå för 7–9.



30% uppnår acceptabel nivå på friyta/elev för årskurs F-6 (vilket motsvarar god nivå för årskurs F-9)
13% uppnår god nivå för årskurs F-6.

Bilaga till tjänsteutlåtande

De större städer som har framtagna riktlinjer för friytor är Malmö och Uppsala, medan Stockholm helt saknar riktlinje för förskola/skolas friytor. Göteborgs riktlinje gäller endast kommunala verksamheter, medan både Uppsala och Malmö stads riktlinje omfattar både kommunala och fristående förskolor/skolor.

Göteborg och Uppsalas riktlinje har delat in staden i olika områden, där de mer centrala delarna av städerna samt utvalda noder med högre täthet har ett lägre nyckeltal för friyta, än mindre centrala, tätbebyggda områden. Malmö stad har samma nyckeltal för hela staden, men Malmö för ett resonemang kring när avsteg från nyckeltal kan göras i högexploaterade områden.

Samtliga tre städer möjliggör avsteg från riktlinjernas nyckeltal. Exempel på avsteg är att en mindre friyta per barn kan accepteras ifall det finns närhet till park, eller att mindre *friyta per barn* accepteras om den *sammanhållna friytan* är högre än det angivna nyckeltalet för sammanhållen friyta.

Vid avsteg från nyckeltalen krävs kompensatoriska åtgärder, som till exempel kvalitetshöjande åtgärder på gården, eller att det ska finnas en park med goda förutsättningar för lek, inom 300 meter från gården.

Den största skillnaden mellan kommunernas riktlinjer är att både Malmö och Uppsalas riktlinjer innehåller planerings- och analysverktyg med syfte att fungera som stöd och vägledning för bedömning av om kompensationsåtgärderna är tillräckliga eller inte. Malmö har som bilaga planeringsverktygen lekvärdesfaktor och friytefaktorer som kan användas både i planeringen och i bygglovshanteringen. Uppsala har ett tagit fram ett webbaserat planeringsverktyg som används i bygglovshanteringen. Motsvarande planeringsverktyg och vägledning saknas i Göteborg.

Det är svårt att göra en jämförelse rakt av mellan städernas nyckeltal för storlek på friyta, eftersom varje kommun har sin specifika formulering kring när undantag eller avsteg från nyckeltalen får göras. Tabellerna nedan är ett försök att redogöra för respektive stads nyckeltal för förskola respektive grundskola. Men för att få en heltäckande förståelse av vilka kompensationsåtgärder eller kvalitetsaspekter som krävs för att ett lägre nyckeltal ska vara acceptabelt, behövs en genomläsning av respektive riktlinje.

FÖRSKOLA

Göteborg	Uppsala	Malmö
Centrala staden 25 m^2/barn 20 m^2/barn - *om kvalitetsaspekt uppnås* Sammanhållen yta: minst 1800 m^2 (får minskas om barnen är färre än 72)	*Zon 1 – Innerstaden* 20 m^2/barn 15 m^2/barn – *om extra stora kvaliteter uppnås och park finns inom 300 m.* Sammanhållen yta: 2000 m^2	*Hela staden* 30 m^2 /barn 25 m^2 /barn - *om sammanhållen friyta uppnår lekvärdesfaktor 3+, samt närhet till park av viss kvalitet* Sammanhållen yta: minst 2000 m^2 (får minskas om färre än 60 barn, måste då uppfylla lekvärdesfaktor +3)
	Zon 2 – Stads- och stadsdelsnoder 30 m^2 / barn Sammanhållen yta: minst 3000 m^2	
Övriga staden 35 m^2/barn 25 m^2/barn - *om kvalitetsaspekt uppnås* Sammanhållen yta: minst 3000 m^2 - *får minskas om barnen är färre än 85*	*Zon 3 – Övriga områden inom kommunen* 40 m^2/barn Sammanhållen yta: minst 3000 m^2	

GRUNDSKOLA

Göteborg	Uppsala	Malmö
Hela staden 25–15 m^2/elev (åk F-6) 15–10 m^2/elev (åk 7–9) Sammanhållen yta: minst 4000 m^2 (Vid bedömningen av friyta per elev för kapacitet *utöver* 650 elever kan tillämpa ett lägre nyckeltal än spannet ovan så länge kvalitetsaspekten uppfylls.)	*Zon 1-Innerstad* 15 m^2/elev Sammanhållen yta: Minst 3000 m^2 eftersträvas (Ett totalt friytemått på 15 000 m^2 kan accepteras) *Zon 2 – Stads- och stadsdelsnoder* 20 m^2/elev Sammanhållen yta: Minst 3000 m^2	*Hela staden* 15 m^2/elev Sammanhållen yta: anges ej (Avsteg: 12–15 m2/elev accepteras om det finns sammanhållen yta på minst 3000m2 och att lekvärdesfaktor 3+ uppnås samt schemaläggning av raster får F-3 så att de har 25kvm/elev på rasten.

	(Ett totalt friytemått på 15 000 m^2 kan accepteras) *<u>Zon 3 – Övriga områden i kommunen</u>* 30 m^2/elev Sammanhållen yta: Minst 3000 m^2 eftersträvas (Ett totalt friytemått på 15 000 m^2 kan accepteras)	Skolor med färre än 200 elever har ej krav på sammanhållen yta, dock gäller att friyta ska vara minst 15m2 /elev. Samt friytefaktor 3+ ska uppnås.)

Källor:

Riktlinje för utemiljöns yta och kvalitet vid förskola och grundskola - fördjupning, Uppsala kommun, 2020

Malmö stads riktlinje för friyta för förskola och grundskola, 2016 reviderad 2021

Göteborgs Stad

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2023-02-08

Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler

§ 105, 0337/22

Beslut

Enligt återremissyrkande från S, V och MP:

Ärendet återremitteras till stadsledningskontoret med uppdraget att göra följande förändringar:

a. Föreslå hur den föreslagna policyn i stället kan integreras i annat styrdokument exempelvis föreslagen riktlinje för styrande nyckeltal.
b. Komplettera förslaget genom att även omfatta skrivningar om samnyttjan och samlokalisering med kommunexterna aktörer.

Tidigare behandling

Bordlagt den 14 december 2022, § 939, den 11 januari 2023, § 14 och den 25 januari 2023, § 59.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 21 november 2022.
Återremissyrkande från S, V och MP särskilt yttrande C den 3 februari 2023.

Protokollsanteckning

Emmyly Bönfors (C) antecknar som yttrande en skrivelse från den 3 februari 2023.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret - Återremiss

Dag för justering
2023-02-24

Vid protokollet

Sekreterare
Mathias Sköld

Ordförande
Jonas Attenius

Justerande
Axel Josefson

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2022-11-21
Diarienummer 0337/22

Handläggare
Tommy Eliasson
Telefon: 031 – 368 01 35
E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler, i enlighet med bilaga 4 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.
2. Kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret 2022-02-09 §106 att utreda huruvida verksamhetsnämnderna kan få del av de fördelar som samnyttjan och samlokalisering innebär för staden, förklaras fullgjort.
3. Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsmiljönämnden samt stadsfastighetsnämnden får i uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för samnyttjan och samlokalisering i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
4. Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020-2026 upphör att gälla.
5. Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning upphör att gälla.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2022-05-04 § 404 att skicka förslag till Göteborgs Stads riktlinje för samnyttjan och samlokalisering på remiss. Av 21 tillfrågade remissinstanser har 20 lämnat svar, varav 17 tillstyrker och 3 avstyrker tidigare förslag till riktlinje. Samtliga tillstyrkande remissinstanser har lämnat synpunkter att beakta i samband med revidering efter avslutad remissrunda.

Stadsledningskontorets samlade bedömning är att den av remissinstanserna efterfrågade detaljeringsnivån snarare bör utarbetas i samarbete mellan berörda nämnder och bolagsstyrelser än genom detaljstyrning från kommunfullmäktige. Slutsatsen är därför att framtaget förslag till riktlinje bör utgå och ersättas av en mer övergripande policy. I policyn föreslås att kommunfullmäktige anger och definierar värderingar och grundprinciper för samnyttjan och samlokalisering inom Göteborgs Stad.

Samnyttjan och samlokalisering behöver bli en integrerad del av såväl stadsutvecklingen som vid anpassning och utveckling av befintliga byggnader och utemiljöer. Det är inte en egen process utan ska snarare beaktas som ett perspektiv som i tillämpliga delar behöver integreras i befintliga processer.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige ger de stadsutvecklande nämnderna i uppdrag att utveckla metoder och arbetsätt för hur ett beaktande av samnyttjan och samlokalisering ska bli en given del av tillämpliga processer inom stadsutvecklingsområdet. Utvecklingsarbetet föreslås bedrivas i nära samarbete med berörda verksamhetsnämnder och bolagsstyrelser.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Samnyttjan och samlokalisering bedöms i flera fall innebära ekonomiska fördelar ur ett hela-staden-perspektiv samtidigt som det kan generera ökade utgifter för en enskild nämnd eller bolagsstyrelse. I föreliggande förslag till policy föreslås att möjligheten till omfördelning av ekonomiska resurser inom givna budgetramar ska utredas och om möjligt genomföras, exempelvis genom hyreskompensation eller interndebitering. I de fall samnyttjan och samlokalisering inte medför ekonomiska fördelar men i övrigt möter policyns bedömningsgrunder ska ekonomiska konsekvenser för enskilda nämnder eller bolagsstyrelser hanteras inom givna budgetramar. Sett till stadens såväl som till enskilda nämnders och styrelsers budget i sin helhet, bedöms eventuella merkostnader kopplat till samnyttjan och samlokalisering, utgöra en mindre andel.

Föreslagen policy innebär att kommunfullmäktige är tydlig med att stadens nämnder och bolagsstyrelser alltid ska alltid överväga om samnyttjan och samlokalisering kan vara ett sätt att ge bättre förutsättningar att tillskapa lokaler och utemiljöer som är rätt dimensionerade och lokaliserade samt ekologiskt- socialt- och ekonomiskt hållbara. Överväganden av samnyttjan och samlokalisering ska utgå i från det ansvar som nämnder och bolagsstyrelser har enligt reglementen och ägardirektiv.

Utifrån perspektivet en ekonomiskt hållbar kommunal service kan samnyttjan och samlokalisering innebära att gemensamma ytor kan användas en större del av dygnets timmar och genom det skapa möjligheter att dela kostnader och bidra till en bättre ekonomisk hållbarhet både för enskilda nämnder och styrelser såväl som för staden i sin helhet.

Bedömning ur ekologisk dimension

Samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler bedöms kunna leda till ett lägre klimatavtryck genom ett mer effektiv nyttjande av befintliga och tillkommande lokaler och utemiljöer. I ett vidare perspektiv skulle detta också kunna bidra till ett mer cirkulärt användande av befintliga resurser.

Genom tydlig styrning kopplad till samnyttjan och samlokalisering får staden ytterligare verktyg för att möta önskad volym av kommunal service i relation till geografi och demografi liksom förbättrade möjligheter att möta olika kommunala verksamheters behov av lokal- och friyta. Sammantaget kan detta bidra till en minskad miljö- och klimatbelastning för kommande generationer.

Bedömning ur social dimension

Samnyttjan och samlokalisering väntas skapa bättre förutsättningar för staden att mer flexibelt kunna möta invånarnas behov av kommunal service. Samnyttjan och samlokalisering kan också öppna upp och tillgängliggöra ytor för fler åldersgrupper (barn, unga, vuxna, äldre) och genom det bidra till en ökad social hållbarhet.

Samnyttjan och samlokalisering bedöms också kunna bidra till att skapa bättre förutsättningar för att främja och skapa goda miljöer kring och i de kommunala verksamhetslokalerna genom att utnyttjandegraden ökar vilket skulle kunna befolka annars otrygga miljöer när verksamheterna inte är i gång.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2022-02-09 §106
2. Gällande Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020-2026
3. Gällande Göteborgs Stads regler för styrning och leding av Göteborgs Stads lokalförsörjning
4. Förslag till Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler

Ärendet

Ärendet avser antagande av förslag till Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler. Vid ett antagande av policyn föreslås att Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020-2026 samt Göteborgs Stads regler för styrning och leding av Göteborgs Stads lokalförsörjning att upphöra gälla.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2022-05-04 § 404 att skicka förslag till Göteborgs Stads riktlinje för samnyttjan och samlokalisering på remiss.

Stadsledningskontorets slutsats efter genomgång och analys av inkomna remissvar är att framtaget förslag till riktlinje bör utgå och ersättas av en mer övergripande policy. I policyn föreslås att kommunfullmäktige anger och definierar värderingar och grundprinciper för samnyttjan och samlokalisering inom Göteborgs Stad. Den nya policyn föreslås börja gälla efter att kommunfullmäktige har fattat beslut om antagande. I ärendet redogör stadsledningskontoret för sin slutsats och analys utifrån följande rubriker:

- Sammanfattning av inkomna remissvar
- Förslag till policy – samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler
- Uppdrag från kommunstyrelsen till stadsledningskontoret gällande fördelar med samnyttjan och samlokalisering
- Uppdrag - NOS nämnder
- Förändringar i befintlig styrning

Sammanfattning av inkomna remissvar

Av 21 tillfrågade remissinstanser har 20 lämnat svar varav 17 tillstyrker och 3 avstyrker tidigare förslag till riktlinje. Samtliga remissinstanser har lämnat synpunkter att beakta i samband med revidering efter avslutad remissrunda. Stadsledningskontoret kommer att redovisa kärnan i inkomna remissvar och remissvaren i sin helhet finns tillgängliga på stadsledningskontoret.

Remissinstans:	**Svar:**
Förvaltnings AB Framtiden	Tillstyrker
Fastighetsnämnden	Tillstyrker
Förskolenämnden	Avstyrker
Grundskolenämnden	Tillstyrker
Göteborg Energi AB	Ej svarat
Higab AB	Tillstyrker
Idrotts- och föreningsnämnden	Tillstyrker
Kulturnämnden	Tillstyrker
Lokalnämnden	Tillstyrker
Miljö- och klimatnämnden	Tillstyrker
Park och naturnämnden	Tillstyrker
Nämnden för funktionsstöd	Avstyrker
Socialnämnd Hisingen	Tillstyrker
Socialnämnd Nordost	Tillstyrker
Socialnämnd Centrum	Tillstyrker
Socialnämnd Sydväst	Tillstyrker

Remissinstans:	Svar:
Äldre samt vård- och omsorgsnämnder	Avstyrker
Byggnadsnämnder	Tillstyrker
Trafiknämnden	Tillstyrker
Utbildningsnämnden	Tillstyrker
Älvstranden Utveckling AB	Tillstyrker

Tabell 1: sammanställning remissvar

Stadsledningskontorets bedömning är att inkomna remissvar kan delas in i två huvudkategorier, önskemål om kompletterande styrning samt identifierade utvecklingsområden. De bägge kategorierna redovisas separat.

Kompletterande styrning

Hur ett genomförande av samnyttjan samlokalisering kan komma att se ut och vilka förutsättningar som finns kommer sannolikt att variera dels beroende på mellan vilka parter den ska genomförs, dels utifrån när och var det planeras. Samnyttjan och samlokalisering i ett tidigt skede har sin uppsättning av utmaningar, medan samnyttjan och samlokalisering i befintliga byggnader och utemiljöer har en annan. Det som förenar dem är ett behov av att lösa ut detaljerade sakfrågor i syfte att säkerställa ett genomförande som skapar verksamhetsnytta för berörda verksamheter.

Remissinstansernas önskemål om ytterligare detaljer är tydliga i en majoritet av remissvaren och samtliga såväl tillstyrkande som avstyrkande remissinstanser redovisar önskemål om kompletterande styrning. Sammanfattningsvis ramar önskemålen in tre primära områden.

- Förtydligade kring resursanalyser – överenskommelser - bedömningsgrunder
- Avdömningsfunktion samt tydlighet kring hantering av målkonflikter
- Tydligare drivnings/samordningsansvar

Resursanalyser - överenskommelser – bedömningsgrunder

I tidigare föreslagen riktlinje anges att resursanalyser ska genomföras för att utreda om det finns fördelar att samnyttja och samlokalisera sett utifrån ett hela-staden-perspektiv. Om fördelar bedöms föreligga ska dessa fastslås och regleras genom en överenskommelse om samnyttjan och samlokalisering. Skrivningarna i tidigare förslag var förhållandevis översiktliga utifrån att det är kommunfullmäktige som ska anta förslaget till styrning. Flertalet remissinstanser anger behov av mer specifik styrning. Det som i huvudsak lyfts fram är:

- Tydliga och mer specifika processbeskrivningar
- Behov av stöddokumentation i form av gemensamma mallar för resursanalyser och överenskommelser
- Definiera hur viktning mellan riktlinjens olika perspektiv ska ske
- Ange mellan vilka verksamheter som samnyttjan och samlokalisering ska ske
- Beskriva hur föreslagen metod för resursanalyser ska synkas med andra metoder exempelvis social- och barnkonsekvensanalyser
- Behov av mer definierade och specifika bedömningsgrunder

Stadsledningskontorets kommentar

Stadsledningskontoret konstaterar att remissinstanserna efterfrågar mer explicit styrning. Hur det behovet kan realiseras och formaliseras behöver förhålla sig till vilken politisk

nivå som beslutar om styrningen. Stadsledningskontoret menar att föreslagen policy utgör en rimlig nivå av styrning från kommunfullmäktige. Om det i stadsutvecklingen så väl som vid samnyttjan och samlokalisering av befintliga byggnader och utemiljöer uppstår behov av mer detaljerad och specifik styrning, definieras den med fördel i samarbete mellan stadens nämnder och bolagsstyrelser snarare än genom detaljstyrning från kommunfullmäktige.

Med samnyttjan och samlokalisering följer ett behov av att reglera och definiera hur berörda parter ska förhålla sig till varandra. Hur ett sådant behov ska formuleras kommer att variera mellan olika verksamheter, geografier och tidpunkter. I föreslagen policy, såväl som i tidigare föreslagen riktlinje, anges att vid behov ska stadens nämnder och bolagsstyrelser värdera om kompletterande styrande dokument behövs ta fram inom den egna organisationen i syfte att säkerställa följsamhet gentemot föreslagen policy. Nämnder och bolagsstyrelser ska också värdera om det finns behov av att fastställa gemensamma processer kopplat till ett genomförande av samnyttjan och samlokalisering med andra nämnder eller bolagsstyrelser.

I föreliggande förslag till policy anges att Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser alltid ska överväga om samnyttjan och samlokalisering kan vara ett sätt att ge bättre förutsättningar för stadens nämnder och bolagsstyrelser att tillskapa lokaler och utemiljöer som är rätt dimensionerade och lokaliserade samt ekologiskt- socialt- och ekonomiskt hållbara. Samnyttjan och samlokalisering kan inte ske om det bedöms föreligga legala hinder. Med detta som utgångspunkt och bedömningsgrund avgör sedan berörda nämnder och bolagsstyrelser, utifrån angivna uppdrag i reglementen och ägardirektiv samt ett hela-staden-perspektiv om samnyttjan och samlokalisering är möjlig eller inte.

Avdömningsfunktion och målkonflikter

I remissvaren finns återkommande önskemål gällande tydlighet kring hur målkonflikter ska hanteras samt behovet av en avdömningsfunktion vid tillämpning av tidigare föreslagen riktlinje.

Stadsledningskontorets kommentar

Frågan om samnyttjan och samlokalisering är inte enkel. För att det ska fungera krävs samarbete, samverkan, tillit och förtroende. Samnyttjan och samlokalisering innebär att olika angelägna behov kommer att ställas mot varandra och avvägningar mellan olika intressen görs bäst av de som har sakkunskap, verksamhetserfarenhet och som sedan ska hantera genomförandet av uppnådda kompromisser. Vid målkonflikter och vid avdömningsbehov är det stadsledningskontorets mening att om detta inte kan lösas ut mellan berörda förvaltningar och bolag ska frågan lyftas till respektive berörd nämnd och bolagsstyrelse för dialog kring hur den uppkomna situationen kan hanteras.

Drivnings- och samordningsansvar

I tidigare förslag till riktlinje anges att berörda nämnder och bolagsstyrelser ansvarar gemensamt för att genomföra resursanalyser gällande samnyttjan och samlokalisering. Den part som tar initiativet är ansvarig för att driva och samordna utredningen. Flertalet remissinstanser lyfter fram att det föreslagna gemensamma ansvaret innebär en otydlighet och remissinstanserna föreslår i stället att det ska finnas ett tydligt utpekat drivningsansvar.

Stadsledningskontorets kommentar
Stadsledningskontorets bedömning är att samnyttjan och samlokalisering behöver bli en integrerad del av såväl stadsutvecklingen som vid anpassning och utveckling av befintliga byggnader och utemiljöer. Det är inte en egen process utan ska snarare beaktas som ett perspektiv som i tillämpliga delar behöver integreras i befintliga processer. Det därför svårt att peka ut och ange en eller flera parter som specifikt ansvarig för samnyttjan och samlokalisering. I föreslagen policy anges därför att överväganden gällande samnyttjan och samlokalisering utgår från det ansvar som nämnder och bolagsstyrelser har enligt reglementen och ägardirektiv.

Identifierade utvecklingsområden

Behovet av utveckling återfinns hos såväl tillstyrkande som avstyrkande remissinstanser och sammanfattningsvis ramar önskemålen in tre primära områden.

- Samnyttjan med externa aktörer
- Ekonomiska utgångspunkter
- Biologisk mångfald

Samnyttjan med externa aktörer

Flera remissinstanser pekar på att tidigare föreslagen riktlinje endast omfattar stadens egen organisation och inte också kommunexterna aktörer.

Stadsledningskontorets kommentar
Syftet med föreslagen policy är att definiera och fastslå hur stadens nämnder och bolagsstyrelser förväntas agera i förhållande till varandra när det gäller samnyttjan och samlokalisering. Även om inte externa aktörer explicit pekas ut är det inget som förhindrar att samnyttjan och samlokalisering med externa parter sker.

Ekonomiska utgångspunkter

Flera remissinstanser lyfter att det finns ekonomiska konsekvenser av samnyttjan och samlokalisering som måste hanteras i syfte att möjliggöra densamma.

I föreliggande förslag till policy anges att möjligheten till omfördelning av ekonomiska resurser inom givna budgetramar ska utredas och om möjligt genomföras, exempelvis genom hyreskompensation eller interndebitering. I de fall samnyttjan och samlokalisering inte medför ekonomiska fördelar men i övrigt möter policyns bedömningsgrunder ska ekonomiska konsekvenser för enskilda nämnder eller bolagsstyrelser hanteras inom givna budgetramar.

Stadsledningskontorets kommentar

Stadsledningskontoret menar att de ekonomiska utmaningarna med samnyttjan och samlokalisering varierar beroende på tidsperspektiv för genomförande. Det finns en uppsättning utmaningar i tidiga skeden och en annan vid samnyttjan av befintliga lokaler och utemiljöer. I tidiga skeden är utmaningen primärt kopplad till att genomförandet ligger längre fram i tiden vilket påverkar såväl möjligheten att göra ekonomiska bedömningar som intresset bland stadens aktörer att ingå överenskommelser baserat på osäkra premisser. Vid samnyttjan av befintliga lokaler och utemiljöer är utmaningen mer praktisk och handlar snarare om att komma överens om en ekonomisk ansvarsfördelning mellan berörda parter.

Föreliggande förslag till policy är ett försök, att under de förutsättningar som den kommunala budgetprocessen ger, bland annat skapa ett ekonomiskt incitament till fördel för samnyttjan och samlokalisering.

Biologisk mångfald

Flera remissinstanser lyfter fram att samnyttjan och samlokalisering innebär en högre belastning av gemensamma utemiljöer vilket sannolikt kan vara negativt för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster.

Stadsledningskontorets kommentar

Stadsledningskontoret delar bedömningen att det inte går att utesluta en sådan effekt i ett enskilt fall. Men frågan om biologisk mångfald och ekosystemtjänster kan inte värderas enskilt, hänsyn och prioritering behöver ske utifrån samtliga bedömningsgrunder i föreslagen policy där ekologisk hållbarhet är en. Således kan en samlad bedömning resultera i slutsatsen att samnyttjan och samlokalisering, i ett enskilt fall, inte är lämpligt utifrån de negativa konsekvenser det bedöms få för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster.

Förslag till policy – samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler

Efter avslutad remissrunda är det stadsledningskontorets bedömning att det som förenar inkomna remissvar är ett tydligt behov av att lösa ut detaljerade sakfrågor, i syfte att säkerställa ett genomförande av samnyttjan och samlokalisering, som skapar verksamhetsnytta för berörda parter. Det är också tydligt att det finns remissinstanser som är tveksamma till föreslagna metoder för resursanalys och överenskommelser sett utifrån dess tillämpbarhet över tid, geografi och sammanhang.

Formerna för- och detaljerna kring samnyttjan och samlokalisering kommer sannolikt att variera vid ett genomförande beroende på tidshorisont, geografi och sammanhang. Syftet med de tidigare föreslagna metoderna för resursanalyser och överenskommelser var att underlätta för nämnder och bolagsstyrelser att beakta och säkerställa samnyttjan och samlokalisering vid ett genomförande. Utifrån inkomna remissvar är det tydligt att föreslagna metoder varken var tillräckligt specifika eller funktionella sett utifrån behovet att kunna variera formerna för- och detaljerna kring samnyttjan och samlokalisering.

Hur ett behov av styrning kan realiseras och formaliseras behöver förhålla sig till vilken politisk nivå som beslutar om styrningen. Stadsledningskontorets bedömning är att det inte är rimligt att kommunfullmäktige ska definiera styrning för varje tänkbart utfall av samnyttjan och samlokalisering på den detaljnivå som efterfrågas. Den efterfrågade detaljnivån bör snarare definieras och anges i samarbete mellan berörda nämnder och bolagsstyrelser. Slutsatsen är därför att framtaget förslag till riktlinje bör utgå och ersättas av en mer övergripande policy.

I föreliggande förslag till policy föreslås att kommunfullmäktige definierar och fastställer tre principer för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler som anger hur stadens nämnder och bolagsstyrelser förväntas agera. I enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för stadens lokalförsörjningsplan och nämnders lokalbehovsplaner följer sedan stadsledningskontoret upp graden av samnyttjan och samlokalisering inom ramen för den årliga lokalförsörjningsplansprocessen.

Förslag till styrande principer för samnyttjan och samlokalisering

I föreliggande förslag till policy definieras följande tre principer:

1. Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser ska alltid överväga om samnyttjan och samlokalisering kan vara ett sätt att ge bättre förutsättningar att tillskapa lokaler och utemiljöer som är rätt dimensionerade och lokaliserade samt ekologiskt- socialt- och ekonomiskt hållbara. Överväganden av samnyttjan och samlokalisering ska utgå i från det ansvar som nämnder och bolagsstyrelser har enligt reglementen och ägardirektiv.
2. Möjligheten till samnyttjan och samlokalisering ska beaktas i tillämpliga delar i såväl stadsutvecklingen som vid anpassning och utveckling av befintliga byggnader och utemiljöer. Samnyttjan och samlokalisering kan inte ske om det bedöms föreligga legala hinder.
3. Om samnyttjan och samlokalisering medför väsentligt ökade intäkter för en nämnd eller bolagsstyrelse och väsentligt ökade utgifter för en annan, ska möjligheten till omfördelning av ekonomiska resurser inom givna budgetramar utredas och om möjligt genomföras. I de fall samnyttjan och samlokalisering inte medför ekonomiska fördelar, men i övrigt möter bedömningsgrunderna i första principen, ska ekonomiska konsekvenser för enskilda nämnder eller bolagsstyrelser hanteras inom givna budgetramar.

Uppdrag från kommunstyrelsen till stadsledningskontoret gällande fördelar med samnyttjan och samlokalisering

Kommunstyrelsen gav 2022-02-09 § 106 stadsledningskontoret i uppdrag att utreda huruvida verksamhetsnämnderna kan få del av de fördelar som samnyttjan och samlokalisering innebär för staden.

Stadsledningskontorets tidigare bedömning var att den metod och systematik som efterfrågades i uppdraget kunde omhändertas genom den process för resursanalyser som föreslogs i det tidigare förslaget till riktlinje.

En majoritet av remissinstanserna gjorde bedömningen att det sannolikt skulle vara möjligt att omhänderta intentionerna i uppdraget inom ramen för föreslagen process för resursanalyser, men att föreliggande förslag behövde förtydligas i syfte att nå önskad funktion.

Kommunstyrelsens uppdrag omfattade att utreda om verksamhetsnämnder på något sätt skulle kunna dra fördel av samlokalisering och samnyttjande, så att avvägningen mellan ekonomi, markutnyttjande och andra mål, kvalitets- och ändamålskrav lättare kan tas i beaktande i berörd verksamhetsnämnd. Detta genom att avvägningar mellan exempelvis exploateringsekonomi, kvalitets- och ändamålskrav enklare kan vägas in i den verksamhetsnämnd som berörs utan att prioritera ner verksamhetsnämndernas kvalitets- och ändamålskrav eller nyckeltal för friyta.

Föreslagen policy för samnyttjan och samlokalisering innehåller inte den tidigare föreslagna metoden för resursanalyser. Stadsledningskontoret gör ändå fortsatt bedömningen att intentionerna och målsättningen i kommunstyrelsens uppdrag kan omhändertas inom ramen för föreslagen policy för samnyttjan och samlokalisering.

Uppdrag till de nya nämnderna för stadsutveckling

Av en majoritet av remissvaren framgår att det behöver bli tydligare hur samnyttjan och samlokalisering ska genomföras. Tidigare föreslagen riktlinje var, utifrån remissinstansernas perspektiv, inte tillräckligt detaljerad och specifik.

Det är sannolikt att formerna för ett genomförande av samnyttjan och samlokalisering kommer att variera beroende på geografi, sammanhang och tidshorisont. Utifrån dessa förutsättningar är det stadsledningskontorets bedömning att det inte är rimligt att kommunfullmäktige ska definiera styrning för varje tänkbart utfall på den detaljnivå som efterfrågas. Samnyttjan och samlokalisering är ett perspektiv som kräver samarbete, samverkan, tillit och förtroende för att bli genomförbart.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige ger de stadsutvecklande nämnderna i uppdrag att utveckla metoder och arbetsätt för hur ett beaktande av samnyttjan och samlokalisering ska bli en given del av tillämpliga processer inom stadsutvecklingsområdet. Utvecklingsarbetet föreslås bedrivas i nära samarbete med berörda verksamhetsnämnder och bolagsstyrelser.

Stadsledningskontoret föreslår att utvecklingsarbetet ska påbörjas direkt efter att kommunfullmäktige har fattat beslut om uppdraget. Utifrån att det är svårt att uppskatta hur lång tid som kommer krävas för att etablera ett förändrat arbetssätt, föreslår stadsledningskontoret att status i utvecklingsarbetet kontinuerligt återrapporteras inom ramen för den årliga lokalförsörjningsplansprocessen.

Förändringar i befintlig styrning

Vid ett antagande av föreslagen policy föreslås att Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 samt Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning att upphöra att gälla.

Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026

Programmet antogs av kommunfullmäktige 2020-09-19 § 4 och fastlår att sex kompletterande styrande dokument ska tas fram för styrning och ledning av stadens lokalförsörjningsprocess. Som en effekt av de organisationsförändringar som har skett i staden sedan 2018 har stadsledningskontoret sett möjlighet att minska antalet styrande dokument till tre.

Den första riktlinjen fattade kommunfullmäktige beslut om 2022-01-27 § 14 vid antagande av Göteborgs Stads riktlinje för stadens lokalförsörjningsplan och nämnders lokalbehovsplaner. Programmets andra riktlinje, förslag till Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler, var vid framtagande av detta tjänsteutlåtande under behandling i kommunstyrelsen. Föreliggande förslag till Göteborgs Stads policy för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler utgör det sista styrande dokumentet att tas fram och därför kan programmet i samband med ett antagande upphöra att gälla.

Stadsledningskontoret kommer att fortsätta följa implementeringen av den nya styrningen och vid behov föreslå revidering av densamma inom ramen för den årliga lokalförsörjningsplansprocessen.

Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning

Kommunfullmäktige antog 2017-02-23 §11 den första versionen av reglerna och fattade 2019-03-28 §15 beslut om revidering. Syftet med regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning var att tydliggöra ansvar, roller och processer för berörda aktörer inom stadens lokalförsörjning.

Effekten av att Göteborgs Stads program för lokalförsörjning upphör att gälla i kombination med ett antagande av förslag till Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för äga eller hyra – kommunala verksamhetslokaler innebär att Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning blir obsolet och kan därmed upphöra att gälla.

Stadsledningskontorets bedömning

Det finns flertalet exempel på när stadens nämnder och bolagsstyrelser har svårt att hitta gemensamma metoder och arbetssätt kring samnyttjan och samlokalisering. Ett tydligt exempel anges i lokalförsörjningsplan 2022 och 2023 där stadsledningskontoret pekar på att det finns stora brister i samordning och samplanering mellan nämnderna när det gäller att hantera långsiktiga lokalbehov i stadens ytterområden. Södra skärgården utgör ett mycket tydligt exempel på detta. Den bristfälliga samordningen, och en underliggande önskan från nämnderna att renodla en verksamhet per lokal, skapar stora utmaningar att lösa nya eller tillkommande lokalbehov på platser där en fungerande hyresmarknad saknas och möjligheterna till nybyggnation är begränsade. I dessa och i andra liknande fall är sannolikt samnyttjan eller samlokalisering en nödvändighet för att klara stadens lokalförsörjning.

Samnyttjan och samlokalisering behöver bli en integrerad del av såväl stadsutvecklingen som vid anpassning och utveckling av befintliga byggnader och utemiljöer. Det är inte en egen process utan ska snarare beaktas som ett perspektiv som i tillämpliga delar behöver integreras i befintliga processer. Det kommer finnas tillfällen när samnyttjan och samlokalisering underlättar och löser ut en eller flera av utmaningarna i stadens stadsutveckling och lokalförsörjning. Även om samnyttjan och samlokalisering i flera fall kommer att vara en möjliggörare så är det stadsledningskontorets bedömning att det samtidigt inte är att beakta som en universallösning på de utmaningar som stadens stadsutveckling står inför.

Stadsledningskontorets bedömning av inkomna remissvar är att en majoritet av remissinstanserna är positiva till en styrningsmässig tydlighet när det gäller samnyttjan och samlokalisering. Det är också tydligt att den tidigare föreslagna riktlinjen inte mötte det behov av detaljreglering och krav på processbeskrivning som flertalet av remissinstanserna efterfrågar. Stadens principer för styrning och ledning bygger på den ansvarsfördelning som finns mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och bolagsstyrelser. Det innebär att kommunfullmäktige styr genom ramar och principer snarare än genom detaljreglering och specifika processbeskrivningar. Stadsledningskontoret bedömning är att remissvaren visar på ett faktisk behov, men att den efterfrågade detaljeringsnivån bör definieras och anges i samarbete mellan berörda nämnder och bolagsstyrelser.

Stadsledningskontorets bedömning är att föreslagen policy utgör en relevant och ändamålsenlig styrning från kommunfullmäktig samt synliggör nämnders och bolagsstyrelsers ansvar att beakta samnyttjan och samlokalisering. Ett uppdrag som framgent underlättas genom att nämndernas lokalbehov synliggörs och blir tillgängligt i lokalbehovsplaner och lokalförsörjningsplan.

Sammantaget är bedömningen att föreliggande förslag till policy i kombination med föreslaget uppdrag till de nya nämnderna för stadsutveckling skapar förutsättningar att integrera perspektivet samnyttjan och samlokalisering i stadsutvecklingen såväl som vid utveckling av befintliga byggnader och utemiljöer.

Magnus Andersson	Eva Hessman
Ekonomidirektör	Stadsdirektör

Göteborgs Stad

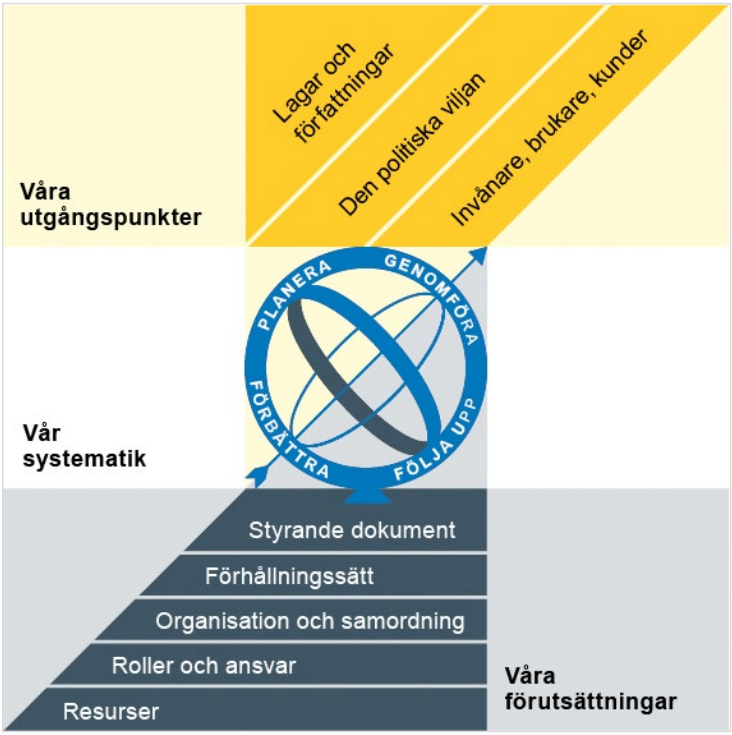
Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal samt samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler

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.

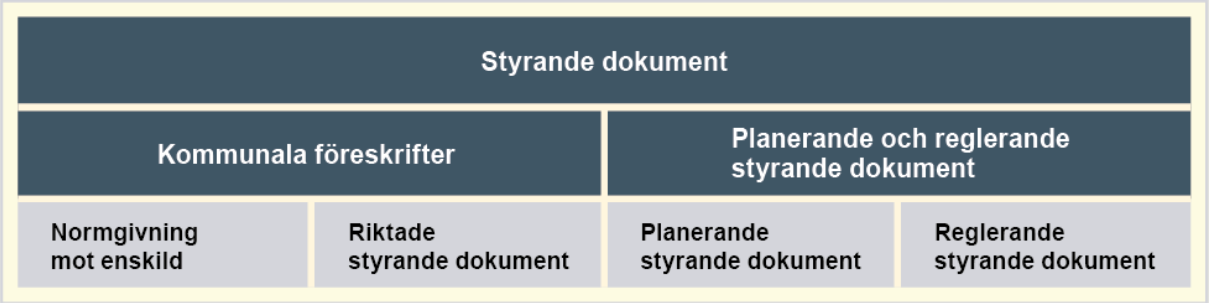


Om Göteborgs Stads styrande dokument

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.



Dokumentnamn: Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal samt samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler

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

Vägledning 4

Riktlinjen 4

Geografiska avgränsningar 4

Styrande nyckeltal 4

Styrande planeringsprinciper 4

Definition - nyckeltal 5

Volymnyckeltal 5

Nyckeltal lokalyta 6

Nyckeltal friyta 6

Principer för avsteg 7

Nämnder med styrande nyckeltal 8

Förskolenämnden 8

Grundskolenämnden 11

Idrotts- och föreningsnämnden 13

Nämnden för funktionsstöd 15

Utbildningsnämnden 16

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden 17

Samnyttjan och samlokalisering 19

Definitioner 19

Utgångspunkter – samnyttjan och samlokalisering 19

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 nybyggnation och inhyrning.

Riktlinjen definierar också vilka unika lokalbehov som inte har kopplade nyckeltal, men som särskilt ska beaktas i stadsutvecklingen.

I riktlinjen definieras stadens inriktning gällande samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler.

Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller tills vidare för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

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.
Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i- och inhyrning av kommunala verksamhetslokaler för nämnder och styrelser	De styrande nyckeltalen avgör utgångspunkt för de ytor som ska byggas eller hyras in för att möta de kommunala verksamhetsbehoven.
Göteborgs Stads riktlinje för överföring och överlåtelser av fastigheter	*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.*

Stödjande dokument

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

Vägledning

Vid behov ska stadens nämnder och bolagsstyrelser värdera om kompletterande styrande dokument behövs ta fram inom den egna organisationen i syfte att säkerställa följsamhet gentemot denna riktlinje. Nämnder och bolagsstyrelser ska också värdera om det finns behov av att fastställa gemensamma processer kopplat ett användande av de styrande nyckeltalen med andra nämnder eller bolagsstyrelser.

Riktlinjen

Geografiska avgränsningar

Riktlinjens princip är att geografiska avgränsningar ska följa de geografiska definitioner som anges i gällande översiktsplan, innerstaden, mellanstaden och ytterstaden. Nedan listas de verksamheter där ett eller flera nyckeltal är geografiskt avgränsade. Angivna principer för beräkning i innerstaden gäller också för översiktsplanens strategiska tyngdpunkter.

Förskola och grundskola

Volymnyckeltalet för förskola och grundskola är avgränsade mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden). Angivna principer för beräkning i innerstaden gäller också för översiktsplanens strategiska tyngdpunkter. Utifrån de geografiska förutsättningar som finns i innerstaden är nyckeltalet för förskolans friyta är även avgränsat mellan innerstaden och övriga staden (mellanstaden och ytterstaden).

Styrande nyckeltal

Styrande planeringsprinciper

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 finns det möjligheter att göra avsteg från de styrande nyckeltalen genom de principer för avsteg som anges i riktlinjen. Om berörda förvaltningar och bolag inte når konsensus ska berörda nämnder och bolagsstyrelser skyndsamt informeras

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 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.

Definition - nyckeltal

De styrande nyckeltalen är utgångspunkten vid planering av kommunala verksamhetslokaler i Göteborgs Stads stadsplanering och 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 som anges kopplat till respektive nyckeltal.

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.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden ska i enlighet med respektive uppdrag säkerställa att beslutade volymnyckeltal uppnås i stadsplaneringen. Utgångspunkten är det högre talet i nyckeltalsspannet. Vid behov av förflyttning eller avsteg ska avstämning och samordning ske med:

- Kommunstyrelsen

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

- Nämnder med ansvar för berörd verksamhet
- Stadsfastighetsnämnden

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 utryckas 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.

Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsfastighetsnämnden och stadsmiljönämnden ska i enlighet med respektive uppdrag säkerställa att beslutade nyckeltal för lokalyta uppnås. Utgångspunkten är det högre talet i ett spann eller grundtalet i en tolerans. Om berörda nämnder ser behov av att förflytta sig i ett nyckeltalsspann eller tolerans ska avstämning och samordning ske med:

- Nämnder med ansvar för berörd kommunalverksamhet

Om konsensus inte kan uppnås ska frågan hanteras i enlighet med riktlinjens principer för avsteg.

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.

Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsfastighetsnämnden och stadsmiljönämnden ska i enlighet med respektive uppdrag säkerställa att beslutade nyckeltal för friyta uppnås i stadsplaneringen. Utgångspunkten är det högre talet i nyckeltalsspannet. Om berörda nämnder ser behov av att förflytta sig i ett nyckeltalsspann ska avstämning och samordning ske med:

- Nämnder med ansvar för berörd kommunal verksamhet

Om konsensus inte kan uppnås ska frågan hanteras i enlighet med riktlinjens principer för avsteg.

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. Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden ska säkerställa att avstämning och samordning sker med berörda nämnder för att utreda om det i stadsplaneringen föreligger några unika lokalbehov som ska tillgodoses.

Principer för avsteg

Utgångspunkten vid planering med styrande nyckeltal är det ansvar som berörda nämnder och styrelser har för att hitta gemensamma vägar och ändamålsenliga kompensatoriska åtgärder 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 hand ska försökas lösas i linjen, både inom och mellan berörda verksamheter. Om berörda förvaltningar och bolag inte når konsensus ska berörda nämnder och bolagsstyrelser skyndsamt informeras.

Om konsensus inte kan nås vid förflyttning, om det finns behov av att utgå från ett tal som ligger bortanför de beslutade nyckeltalen eller on någon part ser behov av att omdefiniera en geografisk avgränsning, så kan stadsledningskontoret genomföra en utredning om kommunal service. Samtliga berörda nämnder/förvaltningar och bolagsstyrelser/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.

Principen för utredningar om kommunal service omfattar inte samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler.

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. Angivna nyckeltal gäller endast vid ett kommunalt huvudmannaskap. Finns det i tidiga stadsutvecklingsskeden ingen information om huvudmannaskap ska planering ske utifrån ett kommunalt huvudmannaskap.

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 behov av justeringar.

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 volymnyckeltalens övre spann 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 innefattas exempelvis pedagogiska ytor, kapprum, WC, arbetsrum, pausrum, storkök, städutrymmen samt förråd.

Nyckeltal lokalyta förskola definieras här med begreppet lokalarea (LOA). Lokalarea omfattar inte byggnadens 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. Nyckeltal 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. I nyckeltalet ovan ingår inga teknikutrymmen.

Styrande nyckeltal lokalyta: vid nyproduktion av förskolor

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

Tabellen i figur ett är inte ett styrande nyckeltal utan ger en indikation om olika ytbehov för förskolor genom angivna exempel på lokalarea (LOA) och byggnadsarea (BYA). Tabellen kan användas som utgångspunkt för bedömning av vilken yta som behöver reserveras.

	Enplans förskola		*Tvåplans förskola*	
Antal barn	*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*

Figur 1: exempel ej ett styrande nyckeltal

Nyckeltal friyta[1]

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 (+/- 20 procent)
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.

[1] Bakgrunden till det uppdelade nyckeltalet för förskolan friyta är kopplat till de geografiska förutsättningar som finns i Göteborgs innerstad

Grundskolenämnden

Verksamheten kan bedrivas av kommunal eller enskild huvudman. Angivna nyckeltal gäller endast vid ett kommunalt huvudmannaskap. Finns det i tidiga stadsutvecklingsskeden ingen information om huvudmannaskap ska planering ske utifrån ett kommunalt huvudmannaskap.

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 behov av justeringar.

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 volymnyckeltalens övre spann 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.

Tabellen i figur två är inte ett styrande nyckeltal utan ger en indikation om olika ytbehov för grundskolor genom angivna exempel på lokalarea (LOA) och byggnadsarea (BYA). Tabellen kan användas som utgångspunkt för bedömning av vilken yta som behöver reserveras.

			Enplans	*Tvåplans*	*Treplans*
Organisation	*Storlek*	*Kvm (LOA)*	*Kvm (BYA)*	*Kvm (BYA)*	*Kvm (BYA)*
F-6	*380*	*3 800*	*4 500*	*2 500*	
F-6	*570*	*5700*	*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*		

Figur 2: 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 (+/- 20 procent)

** 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 god nivå på friyta krävs kompensatoriska åtgärder.

En minsta sammanhängande friyta om 4 000 kvm i direkt anslutning till skolbyggnaden ska eftersträvas oavsett enhetens storlek. Vid avsteg krävs kompensatoriska åtgärder.

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

Anläggningstyp	*Lokalyta (BYA)*
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

De långsiktiga planeringsbehoven framgår av stadens lokalförsörjningsplan och nämndens lokalbehovsplan.

Nyckeltal lokalyta

En normal gruppbostad (6 Lgh) behöver en byggrätt som tillåter 600 – 650 kvm BYA. Vid förhöjd tillgänglighet ökas ytan till 700–750 kvm BYA. En servicebostad i två plan med 8 lägenheter kräver 450–500 kvm BYA per plan. Tillkommande för samtliga bostadsalternativ är en komplementbyggnad på 45–55 kvm BYA för lägenhetsförråd och ÅV-hus. Tomten bör vara cirka 2 000 kvm och inte alltför kuperad men även tomter i storleken 1 500 kvm och uppåt kan vara värda att pröva där tillgången på mark är begränsad.

Styrande nyckeltal lokalyta: bostad med särskild service i egen byggnad

Tomtstorlek 2000 kvm (+/- 10 procent)

Gruppbostad 6 Lgh.	*Gruppbostad 6 Lgh.*	*Servicebostad 8 Lgh.*
Normal tillgänglighet	Förhöjd tillgänglighet	Normal tillgänglighet (2 plan)
600–650 kvm (BYA)	700–750 kvm (BYA)	900–1 000 kvm (BYA)

Komplementbyggnad 45–55 kvm (BYA)

Bostad med särskild service i flerbostadshus

För bostad med särskild service integrerad i flerbostadshus bör riktvärdet vara 65–75 kvm (LOA) total inhyrd yta per lägenhet. För att uppnå möjligheten att utforma en bostad med särskild service med gemensamt skalskydd och inomliggande korridor 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 bostad 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

De långsiktiga planeringsbehoven framgår av stadens lokalförsörjningsplan och nämndens 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 yrkesprograms 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 kvadratmeterytan 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.

Styrande nyckeltal lokalyta: gymnasieskola högskoleförberedande program

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

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

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

De långsiktiga planeringsbehoven framgår av stadens lokalförsörjningsplan och nämndens lokalbehovsplan.

Nyckeltal för lokalyta

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 hyresgäst.

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

Styrande nyckeltal lokalyta: vård- och omsorgsboende

100–120 kvm (LOA) per hyresgäst
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

Tabellen i figur 3 är inte ett styrande nyckeltal utan ger en indikation om olika ytbehov.

Antal boende/ lägenheter	*Kvm LOA per boende*	*Antal våningsplan*	*Antal enheter per våningsplan*	*Antal lägenheter per enhet*	*LOA*	*BYA (exklusive teknikutrym men)*
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*

Figur 3: exempel ej ett styrande nyckeltal

Nyckeltal för friyta

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.

Styrande nyckeltal friyta: vård- och omsorgsboende

15–20 kvm per hyresgäst

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

Antal lägenheter	*Friyta per lägenhet*	*Summa friyta*
100	*15 kvm*	*1 500 kvm*
90	*17 kvm*	*1 530 kvm*
80	*20 kvm*	*1 600 kvm*

Figur 4: exempel 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.

Samnyttjan och samlokalisering

I detta avsnitt anges utgångspunkterna för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler inom Göteborgs Stad samt anger hur stadens nämnder och bolagsstyrelser förväntas agera. Huvudfokus ligger på lokaler men inriktningen omfattar också för utemiljöer i de fall dessa krävs för en kvalitativ och funktionell verksamhet.

Definitioner

Samnyttjan definieras som när flera olika aktiviteter och funktioner genomförs på samma plats, antingen samtidigt eller vid olika tillfällen på dagen. Samnyttjan kan ske inomhus när olika kommunala verksamheter på olika vis nyttjar samma lokaler, under samma tider, under olika tider och under årets alla dagar. Samnyttjan kan också ske utomhus när olika kommunala verksamheter nyttjar stadens olika utemiljöer, på olika vis, på olika tider och under årets alla dagar. Samlokalisering definieras som när en eller flera av stadens olika kommunala verksamheter placeras i nära relation till varandra.

Utgångspunkter – samnyttjan och samlokalisering

Angivna utgångspunkter reglerar hur stadens nämnder och bolagsstyrelser ska agera gällande samnyttjan och samlokalisering.

1. Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser ska alltid överväga om samnyttjan och samlokalisering kan vara ett sätt att ge bättre förutsättningar att tillskapa lokaler och utemiljöer som är rätt dimensionerade och lokaliserade samt ekologiskt- socialt- och ekonomiskt hållbara.
2. Utifrån gällande reglementen och ägardirektiv ska stadens nämnder och bolagsstyrelser alltid överväga dels om samnyttjan och samlokalisering kan ske med kommunexterna parter dels överväga om det är möjligt och fördelaktigt för staden att kombinera olika lokal- och bostadsfunktioner med varandra.
3. Möjligheten till samnyttjan och samlokalisering ska beaktas i tillämpliga delar i såväl stadsutvecklingen som vid anpassning och utveckling av befintliga byggnader och utemiljöer. Samnyttjan och samlokalisering kan inte ske om det bedöms föreligga legala hinder.
4. Om samnyttjan och samlokalisering medför väsentligt ökade intäkter för en nämnd eller bolagsstyrelse och väsentligt ökade utgifter för en annan, ska möjligheten till omfördelning av ekonomiska resurser inom givna budgetramar utredas och om möjligt genomföras. I de fall samnyttjan och samlokalisering inte medför ekonomiska fördelar, men i övrigt möter bedömningsgrunderna i första principen, ska ekonomiska konsekvenser för enskilda nämnder eller bolagsstyrelser hanteras inom givna budgetramar.