

Handläggare
Agneta Brändström
agneta.brandstrom@edu.stockholm.se

Till
Utbildningsnämnden
2020-05-28

Ny skola i Steningeparken, ny skola i Karlsvik samt om- och tillbyggnad av Nybohovsskolan

Förslag till utredningsbeslut

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till utredningsbeslut avseende ny skola i Steningeparken till en total kostnad om 8.730.000 kr.
2. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till utredningsbeslut avseende ny skola i Karlsvik till en total kostnad om 6.170.000 kr.
3. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till utredningsbeslut avseende om- och tillbyggnad av Nybohovsskolan till en total kostnad om 9.560.000 kr.
4. Utbildningsnämnden godkänner vidtagna åtgärder i form av beställning av detaljplaneprocesser och utredningar.
5. Utbildningsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag till inriktningsbeslut i var och ett av dessa ärenden.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Malin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

För att möta stadens växande elevunderlag föreslås nya skolor i Steningeparken i Årsta och i Karlsvik i Farsta, samt om- och tillbyggnation av Nybohovsskolan i Liljeholmen. Pågående utredningar inom respektive detaljplaneprocess har nu nått en upparbetad kostnad som överskrider förvaltningens delegationsgräns, efter att Stadsbyggnadskontoret ökat kraven på utförliga underlag i detaljplanearbetet. Utbildningsnämnden behöver därför fatta beslut om att beställa eller avbryta fortsatt arbete inom

detaljplaneprocessen för kostnader överskridande delegationsgränsen avseende vart och ett av de tre aktuella projekten. Detta är ett samlingsärende för detaljplaneprocesser där delegationsnivån överskridits.

Bakgrund

Stadens befolkning 6-15 år förväntas att öka med över 9 000 personer fram till 2030 (enligt 2019 års befolkningsprognos). Mellan åren 2030-2040 förväntas antal barn och unga i grundskoleåldern öka i Stockholm med cirka 14 500. Ökningen är framförallt kopplat till områden med omfattande bostadsbyggnation. Samtidigt ses en avmattning i befolkningen i grundskoleåldern inom befintlig bebyggelse.

Antal elever i stadens kommunala grundskolor förväntas öka med 8 000 mellan 2019-2030. Elevantalet förväntas öka i hälften av stadsdelsnämndsområdena och minska i den andra hälften. Nybyggnationsområden har störst elevantalsökning och då framför allt i lägre årskurser. Med hänsyn tagen till barns rätt till skolplats nära hemmet, behöver skolplatser tillskapas i större områden med nya bostäder, även om elevantalet bedöms minska i andra delar av staden (beroende på avstånden) och där frigöra skolkapacitet.

Att finna outnyttjad mark eller lokaler för nya skolor eller bygga ut de befintliga skolorna är en växande utmaning i Stockholm. Utbildningsförvaltningen är beroende av att hela staden arbetar tillsammans för att säkerställa de skolbehov som uppstår. Arbetet sker genom Samordnad skolplanering för Stockholm (SAMS).

Såväl om- som nybyggnationsprojekt kan kräva att staden antar en ny detaljplan. Förvaltningens erfarenhet är att detaljplaneprocesser generellt tenderar att bli allt mer komplexa och tar längre tid än tidigare. Detta beror delvis på högre krav på olika utredningar i tidiga skeden, exempelvis inför samråd. Det kan bland annat förklaras av svårigheter att bygga i tätbebyggda områden, med mer utmanande tomter, som till exempel kuperad mark och höga bullernivåer, och fler intressenter att ta hänsyn till. Konsekvenserna av omfattande utredningar i detaljplaneprocessen är att den tar längre tid, blir mer kostsam och att skolans utformning i ökad utsträckning avgörs i detaljplaneprocessen istället för i byggprojektprocessen.

Under 2019 har kostnaderna för detaljplaneprocesser börjat överstiga förvaltningens delegationsgräns för beställning, varför en ny rutin med utredningsbeslut införts för de detaljplaneprocesser och utredningar som bedöms överskrida delegationsgränsen.

Utbildningsförvaltningen har pågående dialog med SISAB och Stadsbyggnadskontoret i syfte att hitta en process som fungerar bättre för alla parter, där utbildningsförvaltningens mål är att styra rätt utredningar till rätt skede för ökad kostnadseffektivitet. Dels behöver tomters förutsättningar för att inte vara kostnadsdrivande utredas redan innan markanvisning (dvs innan detaljplaneprocessen påbörjas) och dels behöver utredningar som rör byggnadsutformning kopplat till bygglovsprocessen vänta till inriktningsskedet (dvs efter detaljplaneprocessen).

För närvarande är utbildningsförvaltningen beställare av cirka tjugo pågående detaljplaneprocesser, varav några är för skolbehov efter år 2030. Att behoven kan ligga så långt fram i tiden är också en orsak till att förvaltningen vill senarelägga utredningsinsatser.

Detta ärende är avgränsat till ärenden där delegationsnivån överskridits och behandlar följande kapacitetshöjande projekt i detaljplaneskede:

- Steningeparken i Årsta/Enskede, dnr 2.6.3-6686/2015, ny skola med planerad kapacitet 900 elever F-9.
- Karlsvik i Hökarängen/Farsta, dnr 2.6.3-10183/2016, ny skola med planerad kapacitet 630 elever i F-6.
- Nybohov i Liljeholmen, dnr 2.6.3-365/2016, utbyggnad av skola med planerad kapacitetsökning på 700 elevplatser som möjliggör åk F-9.

Detaljplanearbete pågår således i samtliga dessa projekt. Med anledning av att Stadsbyggnadskontoret skärpt kraven på mer omfattande utredningar under detaljplaneskedet, överstiger utredningskostnaden för respektive projekt i sin helhet förvaltningens delegation för att beställa utredning om 5 mnkr. Stadsbyggnadskontoret har inte heller från början varit tydliga till SISAB med utredningarnas förväntade omfattning, varför SISAB:s först bedömda kostnader under arbetets gång behövt justeras uppåt när Stadsbyggnadskontoret ändrat förutsättningarna och krävt mer omfattande underlag. Utbildningsnämnden behöver därför fatta beslut om att beställa fortsatt utredning inom detaljplaneprocess och underlag för inriktningsbeslut.

Behovsanalys / Syfte

Nedanstående uppgifter baseras på 2019 års elevprognos.

Steningeparken i Årsta

Både befolkningsökning i Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsnämndsområde med cirka 1 900 barn och unga (i åldrarna 6–15 år) fram till

år 2030, och elevantalsökning av 1 600 elever fram till år 2028, är stadens största ökning. Detta beror på att det finns många större stadsutvecklingsprogram i stadsdelsnämndsområdet. Ett antal projekt pågår och planeras, för att möta behoven. Steningeparken planeras för att möta det behov av skolplatser som skapas i och med nybyggnationen i Årstastråket. Här planeras cirka 3 000 nya bostäder fram till år 2029, och grundskolan planeras därför för 900 elever. Tidplanen för skolan följer tidplanen för bostäderna, men genomförandet ligger ett antal år senare för skolan än för bostäderna.

Karlsvik i Farsta

Farsta stadsdelsnämndsområde kommer att ha stor befolkningsökning fram till år 2030, med över 1 400 fler folkbokförda personer i åldrarna 6–15 år. Antalet inskrivna elever i Farsta förväntas öka med 1 250 fler elever fram till år 2028. Mellan 2030-2040 förväntas antal barn och unga 6–15 år öka med ytterligare 1 400 barn. Två nya skolor planeras inom Telestaden där planläggning för bostäder pågår, varav en är Karlsvik. Skolorna i Telestaden är direkt bundet till större planprogram. Tidsplan för dessa skolor är relaterade till planprogrammets genomförandetakt och kan förändras.

Nybohov i Liljeholmen

Hägersten-Liljeholmen kommer att ha stadens näst största befolkningsökning fram till år 2030 med över 1 400 fler folkbokförda personer i åldrarna 6–15 (Notera att Älvsjö inte ingår i elevprognosen för detta område, då elevprognos 2019 som statistikuppgifterna nedan baseras på utgår från dåvarande stadsdelsnämndsområden). Samtidigt förväntas elevantalet öka med 1 600 elever fram till år 2028, bland annat på grund av förändrade sökmönster. Liljeholmen, Midsommarkransen och Telefonplan hör till de delområden i staden där antalet folkbokförda personer i åldrarna 6–15 förväntas öka mest. En utbyggnad av Nybohovsskolan är kopplat till ökat bostadsbyggande i hela norra och mellersta Liljeholmen.

Samverkan med idrott och förskola

Projektet Steningeparken inkluderar en fullstor idrottssal i samverkan med Idrottsförvaltningen. Idrottssalen kommer att byggas av SISAB.

Granne med Nybohovsskolan ligger en förskola, vilken också berörs av detaljplanprocessen. Förskolan ligger inte på skolfastigheten, varför samverkan inte planerats initialt. Eventuell

möjlighet till samverkan kring lokalerna kan ses över i det fortsatta arbetet.

Ekonomi

Bedömda kostnader för utredningsskedet i respektive projekt:

Steningeparken i Årsta

Summa upparbetat 2016-2019: 5.029.925 kr

SISAB:s kostnadsbedömning, enligt offert, för fortsatt arbete:

Prognos 2020: 1.700.000 kr

Prognos 2021: 2.000.000 kr

Summa totalt: 8.729.925kr.

Karlsvik i Farsta

Summa upparbetat 2018-2019: 3.512.920 kr

SISAB:s kostnadsbedömning fortsatt arbete:

Prognos 2020 = 1.750.000 kr

Prognos 2021 = 900.000 kr

Summa totalt: 6.162.920 kr

Nybohovsskolan i Liljeholmen

Summa upparbetat 2017-2019: 6.053.467 kr

SISAB:s kostnadsbedömning fortsatt arbete:

Prognos DP kvarstår: 2.752.000 kr

Prognos Utredning: 748.000 kr

Summa totalt: 9.553.467 kr

Den totala kostnaden för respektive projekt överstiger därmed redan under detaljplaneskedet förvaltningens delegationsgräns på 5 miljoner kronor. Därför behöver nämnden fatta beslut om fortsatt utredning.

Projektens ekonomi i övrigt kommer att beräknas under utredningsskedet (såsom projektkostnad och förstaårshyra) och redovisas till nämnden i samband med förslag till inriktningsbeslut för respektive projekt.

Tidplan

Steningeparken i Årsta

Planerat färdigställande är preliminärt 2028. Nuvarande skede, detaljplaneprocessen, beräknas fortgå under 2020 eventuellt 2021.

Karlsvik i Farsta

Planerat färdigställande är preliminärt 2026. Nuvarande skede, detaljplaneprocessen, beräknas fortgå under 2021.

Nybohov i Liljeholmen

Planerat färdigställande är preliminärt 2025. Nuvarande skede, detaljplaneprocessen, beräknas fortgå under 2021.

Årtalen för färdigställande kan komma att justeras då detaljplanearbetet är omfattande och kan ta längre tid än planerat.

Risker

Om nämnden inte godkänner förslag till utredningsbeslut innebär det att detaljplaneprocesserna avbryts för nya skoltomter (Steningeparken och Karlsvik). Det medför en risk för att de idag planerade skolfastigheterna fördelas till andra intressenter istället, vilket kraftigt begränsar framtida handlingsutrymme för skolplaneringen i berörda stadsdelar. Fastigheterna kan då antingen fördelas till annan verksamhet, dvs med risk att användningsområde skola inte längre möjliggörs, eller så kan marken fördelas till en fristående skolaktör. Det senare innebär att utbildningsförvaltningen inte kan styra årskursindelningen utifrån de åldrar där kapaciteten behövs som mest, samtidigt som friskolor kan göra sin antagning utifrån andra kriterier än närhetsprincipen.

Om nämnden avbryter och inte fullföljer detaljplaneprocessen för utbyggnad av befintlig skola, kan planerad kapacitetshöjande utbyggnad vara omöjlig att genomföra (Nybohov), vilket redan utretts och befunnits vara en mindre funktionell och kostnadsineffektiv lösning.

Som tidigare nämnts innebär de höga utredningskostnaderna i detaljplaneskedet att stora summor läggs ner mycket tidigt i projekten. För projekt med genomförande om fem, tio år innebär det en risk för mycket höga förgäveskostnader, om planeringen av något skäl ändras så att behovet av den aktuella skolan inte längre kvarstår. Förvaltningen vill särskilt uppmärksamma nämnden på denna risk, då nämndens totala kostnader för utredningar i detaljplaneskeden ökat kraftigt och fortsätter att öka med anledning av stadsbyggnadskontorets ökade krav.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och styrning i samråd med grundskoleavdelningen, samt i dialog med exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och SISAB.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 19 maj 2020. Ärendet kommer också att behandlas vid funktionshinderrådets sammanträde den 13 maj 2020.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utbildningsförvaltningen anser att det är viktigt att delta aktivt i detaljplaneprocesser vid nybyggnadsområden för att säkra framtida skolfastigheter. Annars kan det framtida handlingsutrymmet för skolplaneringen i berörda stadsdelar kraftigt begränsas och möjligheten att säkra framtida nödvändiga kapaciteter kan försvåras. Det är därför av strategisk stor vikt att detaljplaneprocesserna kan fullföljas.

För vissa pågående detaljplaneprocesser uppstår behovet av skolplatser först efter 2030. Alltför detaljerade detaljplaneprocesser kan då bli ett problem, eftersom behoven kan komma att förändras och kräva andra lösningar. Delar av utredningarna som görs i detaljplaneskedet idag, kan därför behöva göras om längre fram, om framtida avvikelser mot plan inte accepteras. Utbildningsförvaltningen skulle därför föredra att vänta med utförligare utredningar, men måste samtidigt delta aktivt i den detaljeringsgrad som stadsbyggnadskontoret arbetar med idag, för att inte riskera att förlora skoltomten och därmed upprätthålla god flexibilitet i planeringen av framtida skolbehov. Samverkan med berörda aktörer för att utveckla detaljplaneprocessen pågår som nämnts under Bakgrund ovan.

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter

Enligt barnkonventionens artikel 28 har alla barn rätt till utbildning och inom Stockholms stad ska en grundskoleplats garanteras nära hemmet. Artikel 28 kan sägas utgöra syftet med föreslagna projekt.

Den föreslagna skolgårdsytan är i samtliga projekt avsevärt mindre än Boverkets rekommendation på 30 kvm/elev. Barnkonventionens artikel 31 som handlar om barns rätt till lek, vila och fritid, kan därför anses uppfyllas endast i begränsad omfattning. Detta är ett återkommande problem i tätbebyggt område, där skolgårdarna ofta är relativt små. Förvaltningen ställs därför ofta inför valet att antingen endast kunna erbjuda en begränsad yta per elev i friyta, alternativt att inte kunna erbjuda skolplatser i tillräcklig omfattning. Förvaltningen väljer att prioritera tillgången på skolplatser enligt artikel 28.

Jämställdhetsanalys

Ärendet bedöms inte leda till några negativa konsekvenser utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att nämnden beslutar följande:

Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till utredningsbeslut avseende ny skola i Steningeparken, till en total kostnad om 8.730.000 kr

Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till utredningsbeslut avseende ny skola i Karlsvik till en total kostnad om 6.170.000 kr.

Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till utredningsbeslut avseende om- och tillbyggnad av Nybohovsskolan till en total kostnad om 9.560.000 kr.

Utbildningsnämnden godkänner vidtagna åtgärder i form av beställning av detaljplaneprocesser och utredningar.

Utbildningsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag till inriktningsbeslut i var och ett av dessa ärenden.