

Handläggare
Niklas Karlsson
08-508 260 86**Till**
Exploateringsnämnden
2025-09-25

Lekvärdesriktlinjer – utformning av förskole- och skolgårdar. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden beslutar att godkänna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Thomas Andersson
FörvaltningschefCarolina Zandén
Avdelningschef

Sammanfattning

Exploateringsnämnden har fått ”Lekvärdesriktlinjer – utformning av förskole- och skolgårdar”, ett förslag från utbildningsnämnden och förskolenämnden, för yttrande.

Riktlinjerna ger ett bra och utförligt underlag om barns behov och vad som bör beaktas i planeringen för att uppnå högt ställda mål om goda lek- och lärandemiljöer för barn. De beskriver arbetsprocessen och ansvarsfördelning mellan förvaltningar och mellan nämnder och kommunstyrelsen.

Kontoret ser att förslaget ligger väl i linje med inriktningen i stadens budget om att öka insatserna för en god utemiljö för barn. Riktlinjerna utgör ett värdefullt underlag för planering av goda utemiljöer för nya skolor och förskolor och skulle enligt kontorets mening fungera bättre som vägledande

Exploateringskontoret
StabFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 260 86
Växel 08-508 276 00
niklas.karlsson@stockholm.se
exploateringskontoret.expl@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

planeringsverktyg och måldokument, snarare än som bindande styrdokument.

Riktlinjernas utgångspunkter, framförallt om ytor, ger vid beräkning av förutsättningar för att nå goda lekvärden effekter som enligt kontorets bedömning i vissa fall kan vara utmanande. Sammantaget ger modellen en styrning mot väsentligt större förskolor än idag.

I stora delar av staden kommer avsteg från riktlinjernas krav på ytor vara en förutsättning för nya förskolor och skolor, nästan oavsett ekonomiska ramar, då det inte finns tillgänglig mark.

Riktlinjerna innebär en mycket tydlig prioritering av skolgårdar och förskolegårdar i planeringen av hur stadens mark ska användas, med en kraftigt höjd ambition avseende barns utemiljöer. Det får stor påverkan även på andra av kommunfullmäktiges mål. Förslaget hade tjänat på en genomarbetad beskrivning och analys av hur det påverkar andra mål, och vilka ekonomiska konsekvenser förslaget medför.

Enligt exploateringskontorets uppfattning innebär Lekvärdesriktlinjerna en risk att en stor del av exploateringsprojekten inte längre kan bära sina egna investeringsutgifter om en mindre andel byggbar mark kan användas för bostäder och generera inkomster.

Riktlinjernas starka fokus på stora friytor medför att behoven av avsteg i stora delar av staden kommer att bli mer regel än undantag. Det är därför mycket angeläget att arbetsprocesser och beslutshantering, även vid avsteg, är tydliga, enkla och formellt korrekta. Processbeskrivningen för planering och beslut behöver förtydligas. Effektiva processer för planering och byggande som utgår från faktiska förhållanden bidrar också till att arbetet inom staden kan fokusera på att skapa bra lekmiljöer.

Remissen

Kommunstyrelsen har remitterat "Lekvärdesriktlinjer – utformning av förskole- och skolgårdar" till exploateringsnämnden för yttrande. Svarstiden har förlängts för att hinna behandlas i nämnden, varför kontoret föreslår omedelbar justering.

Remissen avser ett förslag till lekvärdesriktlinjer från utbildningsnämnden och förskolenämnden, efter uppdrag i budget 2023 och 2024.

Bakgrund

I stadens budget 2023 fick utbildningsnämnden i uppdrag att i samarbete med SISAB, förskolenämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsdelsnämnderna ta fram lekvärdesriktlinjer för förskolegårdar och skolgårdar. I budget 2024 tillkom även kommunstyrelsen. Enligt uppdraget ska riktlinjerna säkra tillräckliga ytstorlekar, en hög pedagogisk kvalitet samt grönska i utemiljön. De ska också så långt som möjligt vara styrande för såväl kommunala som fristående förskolor och skolor.

Uppdragen har föregåtts av en lång process, där betydelsen av barns utemiljö och frågan om att reglera skolgårdar och förskolegårdars utformning och storlek även varit aktuell på nationell nivå.

Förslaget

Förslaget till Lekvärdesriktlinjer har två bilagor, dels ett beräkningsverktyg i Excel-format, samt bilagan ”Så här gör vi – stöd vid utformning”. Remissmaterialet innehåller inte beräkningsverktyget i kalkylerbart format, varför det inte går att utläsa dess effekter eller innehåll. De delar av modellen som avser skolgårdar saknas helt i underlaget. Exploateringskontoret har under beredning av remissen fått ta del av kalkylmodellen. I underlaget för remissen finns även utbildningsnämndens och förskolenämndens gemensamma tjänsteutlåtande. Se bilaga 1–4.

Riktlinjernas två första kapitel ger en bakgrund om barn och lek och om gårdens värde och egenskaper. De beskriver målsättningar och hur utemiljön kan utformas för att nå så goda egenskaper som möjligt med grönare gårdar, rörelse och aktivitet, variation och trygghet. Sammantaget ger de ett utförligt underlag om barns behov och vad som bör beaktas i planeringen för att uppnå högt ställda mål om goda lek- och lärandemiljöer för barn.

Det tredje avsnittet berör arbets- och beslutsprocesser. Där finns detaljerade instruktioner för beräkningar av lekytefaktor, och om arbetsprocessen. Dokumentet innehåller även riktlinjer för ansvarsfördelning mellan förvaltningar, och för ansvarsfördelning mellan nämnderna vid beslut. Det finns även riktlinjer för

kommunstyrelsens arbete och med delegering från kommunfullmäktige.

I korthet innebär arbetsprocessen att berörda förvaltningar i tidigt planeringsskede, till exempel inför beslut om markanvisning i exploateringsnämnden, med beräkningsverktygets steg 1 ska räkna ut om det finns *förutsättningar* för att uppnå en godkänd lekytefaktor. Om värdet blir för lågt ska arbetet i normalfallet inte gå vidare. Eventuella avsteg ska beskrivas till exploateringsnämnden och, som kontoret förstår förslaget, beslutas i utbildningsnämnden eller aktuell stadsdelsnämnd. Utgångspunkten är att förskolegårdar ska ha en friyta om 20 kvm per barn, och vara minst 3 000 kvm. För en F-9 skola är utgångspunkten 15 kvm per barn och minst 10 000 kvm. Inom vissa ramar kan mindre ytor kompenseras av andra kvaliteter, lekvärden. Pluspoäng ges för friliggande byggnad, befintlig natur och några andra variabler. I senare skede beräknas lekytefaktor för ett detaljerat utformningsförslag på en viss plats, enligt steg 2 i modellen.

Bilagan ”Så här gör vi - stöd vid utformning” är ett stöd till hur beräkningsverktyget ska tillämpas vid projektering och utformning av förskolors och grundskolors utemiljöer, och med kontroll av lekytefaktor i steg 2. Den riktar sig direkt till de som arbetar med detaljutformning av förskole- och skolgårdar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av exploateringskontorets stab, i samråd med avdelningen för stadsmiljö.

Exploateringskontorets analys och konsekvenser av förslaget

Lekvärdesriktlinjer som stadsövergripande styrdokument

Syftet att beskriva lekvärden och ge underlag till arbetet med att skapa en god utemiljö för barn ligger väl i linje med inriktningen i stadens budget på detta område. Exploateringskontoret konstaterar samtidigt att riktlinjerna är ett mycket omfattande och detaljerat material.

Bilagan ”Så här gör vi – stöd vid utformning” tillsammans med del två i beräkningsverktyget är enligt kontorets bedömning i första hand en projekteringsanvisning och utgör ett utmärkt underlag för utbildningsförvaltningen, stadsdelsförvaltningarna och SISAB vid detaljprojektering av nya gårdar och vid

upprustning av befintliga gårdar för att säkra goda lekvärden. De kan också vara ett värdefullt kunskapsunderlag för andra aktörer, inom och utanför staden.

Kontorets uppfattning är dock att de är alltför detaljerade för att ingå i ett stadsövergripande styrdokument samtidigt som de riktar sig till ett begränsat antal aktörer inom staden. Kontoret föreslår därför att bilagan och beräkningsverktygets steg 2 inte ingår i kommunfullmäktiges beslut om stadsövergripande riktlinjer. Utbildningsnämnden, förskolenämnden och SISAB kan då själva uppdatera dokumenten vid behov, i linje med nämndernas hemställan om rätt att få göra mindre ändringar och revideringar.

Arbets- och beslutsprocesser

Riktlinjerna föreskriver att kommunstyrelsen årligen ska besluta om Lekytefaktorn (LYF), med eventuella revideringar, i lokalresursplanen (LRP).

Stadsövergripande riktlinjer bör enligt kontorets mening vara långsiktiga i syfte och utformning. Det gäller i synnerhet styrdokument för mångåriga stadsutvecklingsprocesser, där tiden från kommunfullmäktiges första utredningsbeslut till genomförande regelmässigt löper över mycket lång tid. Årliga uppdateringar är resurskrävande och kan skapa oklarhet om vilka riktlinjer som faktiskt gäller för varje pågående projekt. Det stödjer inte heller stadens mål om effektiva planeringsprocesser.

Processbeskrivningen för planering och beslut med samverkan mellan förvaltningar och nämnder är detaljerad, men i några avseenden otydlig och kan synas inte vara helt i linje med nämndernas reglementen och gällande ansvarsfördelning. Exempelvis sägs: *"När exploateringsnämnden beslutar om markanvisning för förskola eller skola ska godkänt värde av LYF steg 1 redovisas. Utbildningsförvaltningen eller aktuell stadsdelsförvaltning, tillsammans med byggaktören, ansvarar för att säkerställa att godkänt värde av LYF steg 1 uppnås."* Samt: *"Exploateringsnämnden ska redovisa möjligheterna att leva upp till lekytefaktorn i samband med beslut om markanvisning. Behöver avsteg göras ska även detta beskrivas. Avsteg redovisas och beslutas i utbildningsnämnd eller aktuell stadsdelsnämnd i samband med beslut om ny förskola eller skola..."*

Hur en sådan beslutsprocess ska organiseras behöver förtydligas.

Därutöver noterar kontoret att processbeskrivningen inte fullt ut överensstämmer med hur stadsutvecklingsprocesser drivs. Markanvisningar är centrala som start för ett projekt, men i det skedet finns inte slutliga uppgifter varken om antal barn eller gårdars storlek. Det förekommer också att inriktningsbeslut fattas och planarbete drivs till samråd utan föregående markanvisningar. Därför bör betonas att beslut om hur olika ändamål vägs mot varandra fattas senare i stadsutvecklingsprocessen.

Enligt kontorets mening behöver beskrivningen av arbetsgång, beslutsprocess och ansvarsfördelning en genomgående bearbetning med förtydliganden och vissa revideringar så att det linjerar med stadens styrning och reglementen och med ansvarsfördelningen mellan nämnder och förvaltningar. Det bör också göras mindre detaljerat, vilket även ökar riktlinjernas hållbarhet över tid.

Införande

I riktlinjerna anges att de ska gälla från och med när beslut fattats i kommunfullmäktige. Införande av nya riktlinjer bör enligt kontorets uppfattning göras med viss framförhållning, även för helt nya ärenden eller projekt, så att beredning av beslut till nämnderna kan ske med aktuella riktlinjer.

Som övergångsregler föreskriver riktlinjerna att ”för projekt med planerade förskolor och skolor där planprocessen passerat samråd eller där exploateringsnämnden tidigare beslutat om markanvisning fullföljs fattade beslut och ingångna avtal.”

Hur nya riktlinjer ska tillämpas i pågående projekt har mycket stor påverkan på exploateringsnämndens verksamhet och investeringsbeslut, med många förskolor och skolor i planering.

Skrivningen kan förefalla klar, men behöver utvecklas och förtydligas. Exempelvis är det inte helt entydigt om det endast syftar på beslut och avtal om markanvisningar, eller om även stadens investeringsbeslut och intentionsavtal med aktörer utanför staden ska fullföljas. Som framgått ovan förekommer också att inriktningsbeslut fattas och plansamråd genomförs utan föregående markanvisningar. Enligt kontorets mening bör det förtydligas att tidigare fattade inriktningsbeslut inte berörs.

I annat fall bedömer kontoret att en stor andel pågående projekt

kan komma att behöva reviderade investeringsbeslut, då förändringarna som föreslås är så stora i relation till nuvarande planeringsförutsättningar. Ärenden som utarbetats under lång tid och varit föremål för beslut i nämnder och kommunfullmäktige kan då behöva avbrytas för omtag i ett relativt sent skede, med påverkan på alla inblandade aktörer. Även med hänsyn till stora nedlagda kostnader är det angeläget med tydlighet om riktlinjernas införande.

Exploateringskontoret anser att skrivningen om införande behöver utvecklas och preciseras med avseende på tidigare beslut och pågående projekt, efter analys av konsekvenserna.

Avgränsningar och riktlinjernas genomslagskraft

Privata aktörer och privatägd mark

Det anges att Lekvärdesriktlinjerna ska användas av samtliga nämnder, bolag och privata aktörer vid planering av placering, storlek och utformning av förskolegårdar och skolgårdar och att beräkning av lekytefaktor (LYF) ska göras av alla aktörer som planerar och bygger förskola eller skola, såväl privata som kommunala.

I tjänsteutlåtandet från utbildnings- och förskolenämnden framgår dock att staden inte har rådighet över hur privata aktörer utformar sina gårdar. Enligt kontorets bedömning är det korrekt, då staden inte har möjlighet att med stöd i lag ställa så långtgående krav på privata aktörer eller fastighetsägare avseende arbetsprocess eller detaljutformning. I kommunfullmäktiges budgetuppdrag anges att riktlinjerna *så långt möjligt* ska vara styrande även för privata aktörer. Det framgår inte av förslaget om man har utrett i vilken utsträckning detta är möjligt.

Riktlinjerna är samtidigt ett utmärkt kunskaps- och inspirationsunderlag att dela med privata aktörer och fastighetsägare. Materialet visar med goda exempel på möjligheter att förbättra barns utemiljöer i befintliga och planerade förskolor och skolor, och ger bra stöd för utformning av gårdar med goda lekvärden. Lekvärdesriktlinjerna kan enligt kontorets bedömning dock inte användas för skarp kravställning från stadens sida i planering på privat mark eller vid bygglov för privata förskolor.

Beräkningsmodell och förskoleverksamhetens storlek

Steg 1 i beräkningsverktyget ska användas för att i tidigt skede beräkna om det finns förutsättningar att uppnå goda lekvärden. Resultatet kommer i form av ett värde som bedöms grön-gul-röd, där ett förslag med röda siffror inte ska arbetas vidare med.

Ett av syftena med lekvärdesberäkningar är att väga olika faktorer mot varandra för att bedöma lekvärden och skapa bästa möjliga utemiljöer utifrån platsens förutsättningar.

Riktlinjerna saknar exempel på modellens resultat, men anger *"Det finns inga absoluta gränstal på storlek eller kvm/barn utan den ger en samlad bedömning där de faktorerna vägs samman med vilka förutsättningar för olika lekvärden gården har."*

Den beskrivningen stämmer dock inte med kalkylmodellens utfall, som ger definitiva gränser för vad som är godkänt, även om de samlade konsekvenserna är svårbedömda.

De valda utgångspunkterna om totala ytor ger effekter som enligt kontorets bedömning kan vara utmanande, inte bara med tanke på andra mål i budget. Särskilt påverkas medelstora eller mindre förskolor.

Exempelvis krävs för en förskola i bottenvåning på ett flerbostadshus minst 2 000 kvm friyta för att vara acceptabelt enligt modellen, förutsatt i övrigt optimala förhållanden, dvs att minst 50 procent av gården har befintlig naturkaraktär och varierad topografi. Saknas befintlig natur ökar kravet på yta. För en friliggande förskola är motsvarande yta 1 860 kvm, båda exemplen med ca 25 kvm friyta per barn för högst 74–79 barn, allt enligt modellen.

Mindre friytor än så blir underkända, oavsett antal barn. En förskola i bottenvåning med en gård om 1950 kvm blir alltid underkänd, vare sig den planeras för 30 barn med 65 kvm per barn, eller 18 barn med 108 kvm per barn.

Det är en mycket genomgripande förändring och kan uppfattas som utmanande i förhållande till befintliga och planerade förskolegårdar i stora delar av staden. Modellen ger också möjlighet till mer yteffektiva förskolegårdar, ned mot ca 14 kvm per barn vid förskolor för ca 200 barn, eller drygt 11 kvm per barn med mer än 300 barn i en förskola, förutsatt helt optimala förhållanden för gårdar.

Med tanke på modellens centrala funktion som beslutsunderlag hade det varit värdefullt med en tydligare beskrivning och en analys av modellens effekter. Exploateringskontorets bedömning är att målen om tillräckligt stor friyta löpande kommer behöva vägas mot eventuella oönskade effekter och risker, som att barn kommer behöva erbjudas skolor eller förskolor längre från hemmet, och en styrning mot väsentligt större förskolor än idag.

Hur riktlinjerna är avsedda att tillämpas på befintliga förskolor är inte helt entydigt. Exploateringskontorets bedömning är att de kan vara ett utmärkt stöd vid upprustning och utveckling av befintliga gårdar, men att riktlinjer om friytornas storlek kommer att få en mycket begränsad effekt på befintliga gårdar, särskilt i stadsdelar med de minsta gårdarna idag, där mark ofta saknas.

Förutsättningarna och tillgången på mark skiljer sig avsevärt mellan olika stadsdelar. Sedan starten av Hammarby sjöstad har staden planerat och byggt för den utvidgade innerstaden. Översiktsplanen beskriver en stad med ”täta och sammanhållna stadsmiljöer” som växer successivt, allt längre ut från den traditionella innerstaden. Vid komplettering med nya förskolor eller skolor i de stadsdelarna finns mycket små möjligheter att hitta de ytor som riktlinjerna föreskriver, i synnerhet för fristående byggnader. Det kommer att vara utmanande även i många delar av ytterstaden, särskilt där staden har mål om att stärka lokala centrum med ny och tät stadsbebyggelse i goda kommunikationslägen.

I stora delar av staden kommer avsteg från riktlinjernas krav på ytor vara en förutsättning för nya förskolor och skolor, nästan oavsett projektens ekonomiska ramar. Det finns helt enkelt inte tillgänglig mark. Det behöver beaktas vid en översyn av förslagets arbets- och beslutsprocesser som berörts ovan. I dessa lägen kan riktlinjerna i första hand fungera som ett viktigt kunskapsunderlag till stöd för att skapa goda lekvärden och finna bästa möjliga utformning efter de förutsättningar som finns. Riktlinjerna innehåller resonemang om möjligheter till eventuella avsteg i ett ”redan tätbebyggt område”. Kontoret konstaterar att det är ett begrepp som används i planeringslagstiftningen och att hela staden där utgör ett tätbebyggt område, liksom större delen av Stockholms län.

Riktlinjerna kommer att påverka både mindre och medelstora stadsutvecklingsprojekt och förtätningsområden med nya skolor

och förskolor. De största effekterna, både möjligheter till genomförande och påverkan på andra mål, skulle dock enligt kontorets bedömning uppstå i de stora stadsutvecklingsområden där staden är markägare. Där uppstår också de största målkonflikterna med andra uppdrag och styrdokument från kommunfullmäktige.

Påverkan på andra mål och verksamheter och samordning med andra styrdokument

Riktlinjerna innebär en mycket tydlig prioritering av barns utemiljöer och betydelsen av skolgårdar och förskolegårdar i planeringen av hur stadens mark ska användas, med en väsentligt höjd ambition avseende gårdars lekmiljö och friytor.

Kommunfullmäktiges mål om en tät och sammanhållen stad och på god ekonomisk hushållning ställer stora krav på markanvändning även för andra ändamål. Det medför att riktlinjerna får stor påverkan på andra av kommunfullmäktiges mål, framförallt genom de stora förändringarna i kraven på friytor. Förslaget hade tjänat på en genomarbetad beskrivning och analys av hur det påverkar andra mål och verksamheter inom staden, och vilka ekonomiska konsekvenser förslaget medför.

I förvaltningarnas tjänsteutlåtande skriver man att riktlinjerna innebär att mark i planeringen behöver tas från andra ändamål, och att mark som kunde bebyggts med bostäder istället avsätts för skolgårdar och förskolegårdar, vilket även medför minskade intäkter från markförsäljning.

Exploateringskontoret instämmer helt i den beskrivningen. Det är också en effekt av riktlinjerna som inte går att undvika genom mer framsynt planering. Varken park- och naturområden eller gatumark har överytor i dagens stadsutvecklingsområden, och då återstår bara att omdisponera annars byggbar kvartersmark.

Staden har högt ställda mål för bostadsbyggandet och åtaganden i infrastrukturförhandlingar med stat och region.

Exploateringsprojekten ska enligt stadens investeringsstrategi vara lönsamma. Det innebär att inkomster från markförsäljning och tomträttsavgälder ska bära både de investeringsutgifter som projekten medför och det behov av kommunal service som uppstår i anslutning till (exempelvis) bostadsprojekt. Därutöver ska överskott genereras som kan omfördelas till satsningar i stadens fokusområden.

Enligt exploateringskontorets uppfattning innebär Lekvärdesriktlinjerna en risk att en stor del av exploateringsprojekten inte längre kan bära sina egna investeringsutgifter om en mindre andel byggbar mark kan användas för bostäder och generera inkomster.

Fortsatt utbyggnad förutsätter då tillskott av skattemedel, samtidigt som antalet nya bostäder minskar. I synnerhet påverkas stadsutvecklingsområden med höga kostnader för utbyggnad av infrastruktur.

Alternativt skulle staden kunna tänkas ompröva andra förutsättningar för bostadsbyggande och stadsutveckling i syfte att öka markutnyttjandet och stadens inkomster. Det skulle dock erfordra än mer genomgripande förändringar i kommunfullmäktiges direktiv och styrdokument.

För att nå målet om goda lekmiljöer för alla barn är det enligt kontorets mening viktigt att riktlinjerna är anpassade till de faktiska förutsättningar som finns i staden. Riktlinjernas starka fokus på stora friytor medför att behoven av avsteg i stora delar av staden kommer att bli mer regel än undantag. Det är därför mycket angeläget att arbetsprocesser och beslutshantering, även vid avsteg, är tydliga, enkla och formellt korrekta. Effektiva processer för planering och byggande som utgår från faktiska förhållanden bidrar också till att arbetet inom staden kan fokusera på att skapa bra lekmiljöer.

Riktlinjerna utgör ett värdefullt underlag för planering av goda utemiljöer för nya skolor och förskolor och skulle enligt kontorets mening fungera bättre som vägledande planeringsverktyg och måldokument, snarare än som bindande styrdokument. Kontoret ser fram emot fortsatt samverkan för att stadens förskole- och skolgårdar ska uppnå de goda lekvärden som staden eftersträvar.

Slut

Bilagor

1. Lekvärdesriktlinjer
2. Bilaga: Beräkningsverktyg – Lekytefaktor
3. Bilaga: ”Så här gör vi - stöd vid utformning”

4. Utbildnings- och förskolenämndernas gemensamma
tjänsteutlåtande