

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-09-04

SBN 2023-09-26

Diarienummer SBF-2023-01481

Handläggare

Jessica Andersson

Telefon: 031-368 17 42

E-post:

jessica.andersson@stadsbyggnad.goteborg.se

Igångsättning av arbete med ändring genom fördjupning av Översiktsplan för Göteborg, delen Järnvågen till Klippan

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

Att hemställa till kommunstyrelsen om igångsättningsbeslut för arbetet med en ändring genom fördjupning av översiktsplanen, delen Järnvågen till Klippan

Sammanfattning

Stadsbyggnadsnämnden har i beslut (SBN 2023-04-25 § 216) angående fördjupning av översiktsplan för del av södra älvstranden, mellan Klippan och Järnvågen, gett förvaltningen i uppdrag att ta fram en fördjupning av översiktsplanen för beslut i nämnden senast hösten 2024. Delrapportering ska ske i nämnden senast i hösten 2023. Uppdraget föranleder beslut om igångsättning av arbete för fördjupning av översiktsplan av kommunstyrelsen. Beslut om samråd och granskning tas i stadsbyggnadsnämnd och beslut om antagande i kommunfullmäktige senast 2026. Handläggningstiden kan påverkas om inriktningsbeslut i strukturerande frågor tas av stadsbyggnadsnämnden. Fördjupningen bör utgöra ett stöd för strategiska ställningstaganden i pågående planering och projekt inom området.

Sammanfattningsvis innebär de förändrade förutsättningarna för området i och med beslut om flytt av Stena Lines färjeterminaler till ytterhamnen (KF 2022-10-27 § 28) behov av fortsatt planering för stadsutveckling inom området. Stadsutvecklingen inom området ska omhänderta möjlig lokalisering av framtida gång- och cykelbro, husbåtar, maritimt centrum, säkerställa behov av social service, tillvarata viktig kulturmiljö och en utveckling för fiskeriverksamheterna samt studera Oscarsledens utveckling med utgångspunkt i traditionell kvarterstad. Uppdraget kopplar till styrande dokument såsom Översiktsplan för Göteborg, Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden för att nämna några. Tidshorisonten för arbetet följer samma tidshorisont som översiktsplanen, det vill säga en utblick mot 2050. Uppdrag från KF 2023 att påbörja planering av ytterligare en gång- och cykelbro (KF budget 2023, SBF-2023-00675) föreslås inkluderas i uppdraget.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ärendet bedöms få ekonomiska konsekvenser för staden. I och med igångsättningsbeslut förväntas formellt arbete startas upp inom stadsbyggnadsförvaltningen och inom ramen för samverkan för flera andra förvaltningar. Detta medför kostnader till följd av i anspråkstagande av personella resurser och resurser för konsultinsatser och utredningar inom området, en kostnad som inte är taxafinansierad.

Ett planeringsarbete om förändrad markanvändning, från industrimark till blandad stadsbebyggelse medför generellt en värdestegring av marken. Ett ökat markvärde kan dels innebära en påverkan på förhandlingsvärdet inom området, dels få konsekvenser för de som bor och verkar inom området. Vid genomförande av föreslagen planering innebär detta såväl intäkter som utgifter för staden i form av investeringar och på sikt även ökade driftsanslag.

Bedömning ur ekologisk dimension

Ärendet bedöms kunna inverka främst positivt på stadens invånare och ekologiska förhållande och kan bidra till att nå mål och delmål i Göteborgs Stads Miljö och klimatprogram 2021–2030. Området är idag industriområde med i stort sett endast hårdgjord mark och där planeringen som ärendet avser kan verka för en ökad robusthet ur en ekologisk dimension, särskilt i de miljömål som berör människan. Detta genom att hantera det i översiktsplanen utpekade klimatskyddet och blågröna stråket längs kajen samt de anspråk som tillkommer för nya parker vid ny bebyggelse och för att tillgodose en brist som finns och säkra tillgång till grönområden. Ett planeringsarbete avser även hantera en utveckling av Oscarsleden för att minska dess barriäreffekt vilket följaktligen kan leda till en förbättring av luftkvalitet och buller i ledens anslutning vilket har en positiv hälsoinverkan och som hänger samman med den sociala dimensionen.

Bedömning ur social dimension

Ärendet bedöms kunna ha en positiv inverkan på barn, mångfald och jämställdhet.

Ett planeringsarbete om förändrad markanvändning, från industrimark till blandad stadsbebyggelse förväntas kunna möjliggöra för att fler ska kunna bo och verka inom området. I yrkandet i stadsbyggnadsnämnden lyfts särskilt planering för social service som en viktig faktor vilket berör barn och unga samt äldre i första hand. Sammantaget berörs flertalet grupper, även näringsidkare på plats och föreningar inom kultursektorn.

Planeringens utfall kan möjliggöra för en ökad tillgång till staden och särskilt älven för stadens invånare inom området, stora delar av området har tidigare här varit avgränsade från allmänheten att nyttja och planeringen kan medföra en förändring här. En ökad närhet till vattnet här kan även stärka stadens identitet som sjöfartsstad. Ärendet föreskriver att undersöka möjligheter för ett maritimt centrum i området vilket kan vara positivt utifrån denna aspekt eftersom det inom området finns en stark koppling mellan kajens användning och utvecklingen av omgivande stadsdel. Vidare kan möjligheter ges att komplettera stadsdelen med nya grönområden, då det finns brist på bland annat bostadsnära park inom angränsande stadsdel. Ökade grönytor är positivt ur ett folkhälsoperspektiv och hänger samman med den ekologiska dimensionen.

Bilagor

1. Yrkande angående fördjupning av översiktsplan för del av södra älvstranden
(2023-03-28) S,V,MP, C
2. Karta med ungefärlig geografisk avgränsning

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden har gett förvaltningen i uppdrag (SBN 2023-04-25 §216) att ta fram en fördjupning av översiktsplanen för del av södra älvstranden (mellan Klippan och Järnvågen) för beslut i nämnden senast hösten 2024. För att starta en ändring genom fördjupning av översiktsplanen krävs en hemställan till kommunstyrelsen för ett igångsättningsbeslut.

Beskrivning av ärendet

Innan nämnden inleder ett arbete med att ta fram ett planerande styrande dokument som är av principiell beskaffenhet eller stadsövergripande ska godkännande först begäras av kommunstyrelsen. Detta utgör ett så kallat igångsättningsbeslut. Inom ramen för stadsbyggnadsnämndens ansvar och processen för plan- och bygglov beslutar stadsbyggnadsnämnden om samråd och granskning, medan beslut om antagande och igångsättningsbeslut fattas av kommunfullmäktige. Arbetet avses bedrivas i samverkan med övriga berörda förvaltningar och bör hantera inriktningar från yrkande och Göteborgs stads översiktsplan samt utgöra stöd i pågående planering och stadsutveckling inom och i anslutning till området.

Förutsättningarna för att kunna stadsutveckla och planera i området Södra Älvstranden, delen Järnvågen till Klippan, har förändrats kraftigt i med beslut om flytt av färjeterminaler under 2022. Ärendet med att förbereda fortsatt stadsutveckling inom området med en ändring genom en fördjupning av översiktsplanen anses angeläget att starta och ta beslut om i närtid. I yrkandet (SBN 2023-04-25 § 216) beskrivs behov av att i planeringsarbetet hantera ytor för social service, kulturmiljö och utveckling av fiskeriverksamheter samt gång och cykelbro. Inriktningen ska vara att skapa förutsättningar för en utvidgning av innerstadens traditionella kvartersstad med gena och sammanhängande stråk, levande bottenvåningar och gestaltning av hög kvalitet. Oscarsledens utveckling och framtida funktion behöver utredas för att säkerställa att områdets stadsutvecklingspotential och exploateringsekonomi kan tas tillvara.

För större nybyggnads- eller omvandlingsområden upprättas vanligen en fördjupad översiktsplan (FÖP) eller planprogram i enlighet med Plan och bygglagen. Här utformas huvuddragen för gestaltningen av ett område med dimensionering och lokalisering av vägar, kvarter och byggnader samt placering av ytkrävande funktioner såsom skolor, förskolor och centrumanläggningar.

Historik och bakgrund

Översiktsplanen antogs våren 2022 och anger strategier för området och inriktningen för framtida markanvändning för området södra älvstranden, delen Järnvågen till Klippan. Devis utgör en förändrad markanvändning i form av blandstad invid Masthuggskajen och för det som idag utgör industriområde och som innefattar färjeterminaler anges utredningsområde för blandstad. Inom översiktsplanen finns en fördjupning av Västra Arendal och Torsviken som möjliggör för en framtida utbyggnad av färjeterminaler.

Senare under 2022, togs även beslut om att Stena Line och Göteborgs Hamn AB tillsammans ska arbeta för att möjliggöra en flytt av Stena Lines terminaler och hamnverksamhet från centrala Göteborg till Arendal (KF 2022-10-27 § 28). Målsättningen är att kunna färdigställa terminalen för driftsättning 2028-2029, beroende bland annat på ledtider för miljötillstånd och detaljplan som pågår. En flytt av

färjeterminaler föranleder eventuellt även en flytt av riksintresset E45 där Trafikverket i en övergripande utredning från 2021 sett över förutsättningarna för en eventuell ny dragning av E45 genom Göteborg (TRV2021/23987 ”Utredning E45 genom Göteborg). I denna konstateras att om dragningen för E45 flyttas från Oscarsleden, så behöver framtida väghållarskap för Oscarsleden utredas vidare. En fördjupad utredning kopplat till riksintresset E45 pågår med ledning av Trafikverket och med medverkan från staden, som förväntas kunna ge resultat under 2024. Vidare har även beslut om flytt av färjeterminaler föranlett markförhandlingar som pågår mellan Göteborgs hamn AB och Exploateringsförvaltningen då inriktningen är att marken framöver ska övergå till staden. Hos exploateringsförvaltningen pågår även arbete med projektet Lindholmsförbindelsen och här berörs området i delen runt Stigberget och Masthuggskajen där särskilt terminalyta och Oscarsleden kan komma att påverkas för behov av arbetsytor under byggtid från år 2030-2031 enligt projektets planering.

Vidare har delen Fiskhamnen inom området tidigare varit aktuell för stadsutveckling genom uppdrag och beskrivningar i kommunfullmäktiges budget under 2021 och 2022. Kommunfullmäktige gav i budget 2021 byggnadsnämnden i uppdrag att i samverkan med fastighetsnämnden, trafiknämnden, Higab och Göteborgs Hamn att med aktörerna i området Fiskhamnen under 2021 ta fram ett program finansierat av exploitörerna för hur området ska utvecklas och som bäddar för kommande detaljplanering följande år. Uppdraget har återrapporterats och stadsbyggnadsnämnden tog under våren 2023 beslut om att avbryta programmet och yrkande (SBF 2023-04-25 § 216) om uppdrag som ärendet avser. Skälen som angavs för avbrytande av program var dels nya förutsättningar om helhetsgrepp kopplat till bland annat Oscarsleden och älvkantskydd, dels finansieringsfrågan i form av programkostnadsavtal för programmet samt markägoförhållanden under utredning. Under 2020 gjordes även en rapport under ledning av Higab i samverkan med bland andra fastighetskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret för ”Fiskhamnens framtida användning” utifrån uppdrag i Kommunfullmäktige (KF 2018-10-25, 1323/17 § 19).

Koppling till styrande dokument

Ärendet och dess geografiska område har en koppling till styrande dokument, särskilt Göteborgs Stads översiktsplan men även miljö- och klimatprogrammet samt Ekonomisk färdplan Älvstaden och Målbild koll2035. I en vidare mening till följd av ärendet berörs även Göteborgs Stad program för en jämlik stad, Näringslivsstrategiska programmet, Trygghetsskapande och brottsförebyggande program, Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Process och tidplan

Arbetet kommer att ledas av stadsbyggnadsförvaltningen i samverkan med berörda förvaltningar och bolag utifrån processen för att ändra översiktsplanen i enlighet med vad som föreskrivs i plan- och bygglagen genom att initiera, samråda, granska och anta. Yrkandet anger delrapportering i nämnd under hösten 2023 och beslut under 2024. Stadsbyggnadsnämnden hanterar beslut om samråd och granskning medan beslut om antagande förväntas ske i Kommunfullmäktige. Detta utgör en förutsättning för tidplan samt huruvida ärendet avses samsynkas med andra uppdrag inom staden och området.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen konstaterar att uppdrag om ändring genom fördjupning av Översiktsplanen avseende området är i linje med Översiktsplan för Göteborg, där området till stor del utgör ett utredningsområde för blandad stadsbebyggelse. Det är viktigt här att en detaljplanering av området föregås av en övergripande planering, samt att de riksintressen som är utpekade inom området kan hanteras i en formell dialog med Länsstyrelsen och andra statliga myndigheter.

Översiktsplanens övergripande inriktningen för Göteborgs stadsbyggande är en bebyggelsestruktur med utgångspunkt i den traditionella kvartersstadens och trädgårdsstadens struktur vilken är en inriktning för arbetet. En planering av området kommer vidare att ta stöd i översiktsplanens strategier nära, sammanhållen och robust. Det innebär bland annat att binda ihop staden med snabb och pålitlig kollektivtrafik, att minska barriärer i staden, att begränsa klimatpåverkan och hantera klimatförändringarna, och att bevara och utveckla den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster bland flera. En central målsättning i översiktsplanen är en jämlik tillgång till stadens resurser. Inom området finns flertalet markanvändningsanspråk och hänsyn till riksintressen som kommer behöva hanteras. Även andra politiska beslut och inriktningar kommer att vara vägledande i arbetet, exempelvis de som framgår i yrkandet som ligger till grund för förvaltningens uppdrag. Men också de som berör området med koppling till uppdraget såsom flytt av färjeterminaler samt planering av infrastruktur i form av ny gång- och cykelbro och Lindholmsförbindelsen. Läget för nya gång och cykelkopplingar längs med älven har utretts tidigare och kunskapsläget om var nästa gång och cykelkoppling skulle göra bäst nytta bedöms som tillräckligt. Förvaltningen gör bedömningen att en koppling ger bäst effekt någonstans mellan Järnvägen och Klippan vilket gör det naturligt att fördjupa uppdraget inom det kommande planeringsarbetet.

Redan idag pågår ett flertal planeringsinsatser inom eller i nära anslutning till det preliminära planområdet och förvaltningen bedömer det gynnsamt att kunna stödja pågående planering med övergripande planering. Särskilt frågor som behöver hanteras som är av sådan karaktär eller konsekvens att de är svåra att hantera inom en enskild detaljplan. Oscarsledens funktion och klimatanpassning som utgör planeringsförutsättningar är exempel på sådana frågor. Utifrån ärendets historik och tidigare planeringsinsatser visar behovet på att en övergripande planering är lämplig, särskilt då Oscarsleden har en central funktion utifrån hur området kan utformas. Detta har i sin tur en påverkan på hur exploateringsekonomi kan balansera de investeringar som krävs för att hantera de markanspråk som föreskrivs i översiktsplan och yrkande. Medan övergripande planering pågår bedöms detaljplanering kunna startas upp parallellt för att takta i tid med en eventuell flytt av färjeterminaler men detta bör utredas vidare.

Vidare ser förvaltningen det som gynnsamt om processen för arbetet tar hänsyn till att det pågår arbete med andra ändringar av översiktsplanen, genom tematiska tillägg för Energi och Jordbruksmark. Det finns ett värde, både utifrån ett förvaltningsperspektiv och utifrån tydlighet för medborgare och näringsliv, att synka dessa ändringar i samrådsskede under 2024 för bland annat den digitala plattformen.

Bedömningen som stadsbyggnadsförvaltningen gör är att uppdraget bör ha en tidplan som går i takt med pågående arbeten hos staten, exploateringsförvaltningen och samt de övriga ändringarna till översiktsplanen. Beslut om samråd förordas därmed under 2024, varpå

möjlighet att starta parallella detaljplaner bör utredas. Vidare kan beslut om granskning tas i stadsbyggnadsnämnden under 2025 och beslut om antagande i kommunfullmäktige senast 2026. Inom detta tidsspann görs bedömningen, och särskilt avseende 2024, att en samordning med andra pågående arbeten kan ge tydligare planeringsförutsättningar samtidigt som det är möjligt att arbeta med en detaljplan i området för färdigställande vid flytt av färjeterminaler som tidigast bedömts möjlig 2028–2029. Handläggningstiden för uppdraget kommer att gynnas om inriktningsbeslut i strukturerande frågor tas av stadsbyggnadsnämnden, såsom exempelvis frågor om hur Oscarsleden ska hanteras i fortsatt planering.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer det lämpligt att påbörja ett arbete med en ändring av översiktsplanen med syfte att hantera ovanstående frågeställningar och markanspråk för området. En ändring genom fördjupning av översiktsplanen har bedömts vara en lämplig form för arbetet och utgör ett forum för dialog med staten i frågor som berör riksintressen. Arbetet kommer att bedrivas i nära samverkan med övriga berörda förvaltningar och bolag och pågående planering inom området.

Henrik Kant

Jenny Adler

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Strategi och taktik