

Yttrande

(M), (L), (C), (KD)

2022-04-06

2.1.10

Yttrande – Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen

Yttrandet

I stort är vi nöjda med underlaget i tjänsteutlåtandet, men vill samtidigt göra några politiska medskick.

Det är viktigt att frågan kring samordning av planerande styrande dokument inom stadsplaneringen nu hanteras och integreras genom bland annat arbetet med NOS. Vi ser också positivt på att en av de nya nämnderna får helhetsansvaret och att målet är att effektivisera och tydliggöra strukturen kring dokumenten med målet att det ska bli färre styrande dokument och minskad administration.

Dock är det viktigt att vi från stadens sida inte ger oss själva extraarbete och försöker ”uppfinna hjulet på nytt”. Det är också viktigt att vi säkerställer att det arbete som pågår kring strategiska dokument tas om hand på ett effektivt och bra sätt framåt, och att arbete som ännu inte är färdigställt bortses ifrån. De dokument som vi har tagit fram i staden bör fungera som grund och underlag i arbetet med att ta fram en mer tydlig struktur och bättre samordning för de övergripande framtida styrdokument.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-02-28

Diarienummer 1691/20

Handläggare

Neda Sherafat

Telefon: 031-368 00 72

E-post: neda.sherafat@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Struktur för styrande dokument inom strategisk stadsplanering, som innebär färre stadenövergripande planerande styrande dokument, i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, godkänns.
2. Kommunfullmäktiges uppdrag till park- och naturnämnden i budget 2021, att uppdatera grönstrategin, hanteras i enlighet med avsnitt Styrdokument i behov av samordning i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande genom att utformas som underlag inför ny organisation för stadsutveckling.
3. Kommunfullmäktiges uppdrag till trafiknämnden i budget 2022, att påbörja arbetet med att uppdatera trafikstrategin, hanteras i enlighet med avsnitt Styrdokument i behov av samordning i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande genom att utformas som underlag inför ny organisation för stadsutveckling.
4. Kommunfullmäktiges uppdrag 2020-12-10 § 20 till kommunstyrelsen att i nära samarbete med byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden samt andra berörda nämnder och styrelser utreda förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen, förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2020-12-10 § 20 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att i nära samarbete med byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden samt andra berörda nämnder och styrelser utreda förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen.

Utredningen ska ske samplanerat med processen för den nya översiktsplanen.

Uppdraget har genomförts dels genom intervjuer och i dialog med nyckelpersoner på berörda förvaltningar och bolag, dels genom en genomlysning och fördjupad analys av styrande dokument inom strategisk stadsplanering. Stadsledningskontoret bedömer att det finns förutsättningar för samordning av styrande dokument inom området. Det finns ett antal dokument som kan ses över och samordnas i syfte att få en mer sammanhållen styrning.

Kontoret bedömer vidare att det finns behov av att bryta ner och konkretisera översiktsplanens mål och inriktningar i en plan för genomförande, samt att trafiknämndens och park- och naturnämndens uppdrag gällande uppdatering av trafikstrategin respektive grönstrategin ska hanteras genom att pågående arbete utgör underlag inför ny organisation för stadsutveckling (NOS 2023), utan beslut om uppdaterade styrande dokument. Kontoret föreslår även en struktur för styrande dokument inom området, som innebär en förflyttning från många stadsövergripande planerande styrande dokument till få program och planer på stads-nivå, som i sin tur kan följas av (handlings-/verksamhets-) planer på nämnd-/styrelsenivå.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Nuvarande antal program och stadsövergripande planer medför svårighet att överblicka den resursåtgång som krävs för att genomföra programmen och planerna. Ett mindre antal program ökar möjligheten att ha en överblick över de ekonomiska konsekvenserna av styrningen.

Samtidigt förutsätter en inriktning med färre antal program och planer att konsekvens- och effektbeskrivningar utifrån det ekonomiska perspektivet utvecklas i samband med att nya eller uppdaterade styrdokument tas fram och beslutas. Det kan avse översiktliga analyser av insatser i förhållande till nytta eller grova effektbedömningar, inte minst för att kunna ta ställning till takt och ambitionsnivå i styrningen eller om det kan finnas väsentliga ekonomiska beroenden eller målkonflikter i förhållande till övriga hållbarhetsdimensioner eller till andra styrande dokument och befintlig styrmiljö.

Utredningens förslag gällande en mer konkretiserad genomförandeplanering inom den strategiska stadsplaneringen bedöms skapa bättre förutsättningar för att på ett tydligare sätt koppla mot såväl nämnder och styrelsers långsiktiga investeringsplanering som till stadens centrala årliga budgetprocess avseende investeringsplaneringen. Bedömningen är att det möjliggör för att stärka förståelsen för beroenden mellan satsningar och åtgärder, inte minst när det gäller större tröskelinvesteringar i stadens anläggningar och funktioner för att möjliggöra en eftersträvad tillväxt eller kraftsamling. Samtidigt behöver en mer samlad genomförandeplanering till del utgå från stadens långsiktiga finansiella förutsättningar och verksamheternas tillgängliga resurser på ett tydligare sätt än vad dagens mer uppdelade investerings- och utbyggnadsplanering gör.

Bedömning ur ekologisk dimension

Den ekologiska aspekten är en del av stadsplaneringen, liksom den ekonomiska och den sociala. Styrningen inom strategisk stadsplanering påverkar och påverkas av styrningen inom miljö- och klimatområdet. I denna utredning har styrdokument inom miljö- och klimatområdet lämnats utanför dokumentsgenomgången med anledning av den relativt omfattande översyn som bedrivits i samband med stadens miljö- och klimatprogram. Programmet lyfts fram som ett gott exempel på en mer sammanhållen styrning.

Bedömning ur social dimension

Styrningen inom strategisk stadsplanering omfattar sociala frågor. I denna utredning har styrdokument inom folkhälsa, jämlikhet och mänskliga rättigheter lämnats utanför dokumentsgenomgången med anledning av utredningsuppdraget inom området (kommunfullmäktige 2020-12-10 § 20). Generellt sett bedöms ett mindre antal program och stadsövergripande planer bidra till en mer sammanhållen styrning.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges protokollsutdrag, 2020-12-10 § 20
2. Rapport, Utredning om förutsättningar för samordning av styrande dokument inom strategisk stadsplanering, 2022-02-24

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2020-12-10 § 20 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att i nära samarbete med byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden samt andra berörda nämnder och styrelser utreda förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen. Utredningen ska ske samplanerat med processen för den nya översiktsplanen.

Beskrivning av ärendet

Syftet med detta uppdrag är att utvärdera möjligheterna för att minska antalet program och identifiera vilka planerande och reglerande styrande dokument som är mest ändamålsenliga för en samordnad styrning för området strategisk stadsplanering.

Parallellt med detta uppdrag pågår eller har genomförts arbete med ett flertal uppdrag med beröring och påverkan. Dessa beskrivs i sin helhet i stadsledningskontorets rapport , se bilaga 2. Bland annat har kommunfullmäktige 2021-11-25 § 13 beslutat att påbörja ett genomförande av en ny organisation för stadsutveckling (NOS 2023) och det pågår arbete med att se över trafikstrategin, grönstrategin och strategin för utbyggnadsplanering.

Samtidigt som detta uppdrag gavs beslutade kommunfullmäktige att ge uppdrag till kommunstyrelsen att i nära samarbete med Göteborgs Stadshus AB, Göteborg & Co AB och Business Region Göteborg AB, utreda förutsättningarna för att samordna och samverka för ett gemensamt program där intentionerna i Göteborgs Stads program för besöksnäringens utveckling och Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program kvarstår. Detta uppdrag återrapporterades 2021-09-16 § 20 och har förklarats fullgjort. Kommunstyrelsen fick även i uppdrag att i nära samarbete med berörda nämnder utreda förutsättningarna för att samordna program och planer inom område folkhälsa, jämlikhet, mänskliga rättigheter inklusive funktionshinder där intentionerna i de styrande dokumenten kvarstår. Kommunstyrelsen beslutade 2022-02-23 att remittera ärendet till kommunstyrelsens råd.

Bakgrund

Detta uppdrag har sin bakgrund i en kartläggning av stadens styrande dokument (dnr 0322/20). Syftet med kartläggningen var att förenkla och minska antalet program och därigenom öka efterlevnaden. I kartläggningen konstaterades att det finns ett stort antal stadsövergripande styrande dokument inom stadsutvecklingsområdet. En del är antagna av kommunfullmäktige, men det finns även ett antal antagna på nämndnivå som berör andra nämnder, såsom exempelvis Strategi för utbyggnadsplanering (byggnadsnämnden 2014), Trafikstrategi för en nära storstad (trafiknämnden 2014) och Grönstrategi för en tät och grön stad (park- och naturnämnden 2014). Till några av dessa strategier har underliggande styrande dokument tagits fram, exempelvis Cykelprogram för en nära storstad (trafiknämndens 2015) och Trafiksäkerhetsprogram (trafiknämnden 2009). Kartläggningen konstaterade vidare att stadsövergripande styrande dokument antagna på nämndnivå medför svårigheter i att avgöra vilken styrning som har företräde.

I kartläggningen belystes även att vissa dokument som rör stadsutveckling innehållsmässigt tenderar att vara en blandning av vägledning, kunskapsunderlag och principer. Det innebär att dokumenten till viss del inte stämmer överens med stadens rådande struktur för styrande dokument, vilket kan förklaras av att en del av dokumenten är framtagna innan nu gällande riktlinjer för styrande dokument fanns på plats.

Stadsledningskontorets beredning av uppdraget

Stadsledningskontoret har genomfört en utredning, dels genom intervjuer och i dialog med nyckelpersoner på berörda förvaltningar och bolag, dels genom en genomlysning och fördjupad analys av styrande dokument inom strategisk stadsplanering.

Intervjuer har genomförts i syfte att få en fördjupad förståelse för och kunskap om hur stadens styrande dokument inom strategisk stadsplanering fungerar och används i praktiken, samt som ytterligare förutsättning för att bedöma om det finns möjligheter att samordna planerande styrande dokument. Utöver intervjuer med de av uppdraget utpekade nämnderna, har intervjuer även gjorts med kretslopp och vattenförvaltningen, idrotts- och föreningsförvaltningen, miljöförvaltningen, kulturförvaltningen, Förvaltnings AB Framtiden, Göteborg Energi AB, Göteborgs Stads Parkering AB samt Älvstranden Utveckling AB.

Utredningen har även omfattat innehållsanalyser av styrmiljö och styrande dokument. Inledningsvis gjordes en bred genomlysning av samtliga stadsövergripande styrande dokument inom strategisk stadsplanering, samt styrdokument inom andra områden med påverkan. Härigenom identifierades ett antal dokument som med stöd av en uppsättning kriterier kvalificerade sig för en mer fördjupad analys. Denna resulterade i slutliga möjliga inriktningar för det fortsatta arbetet.

Genomlysningen av stadsövergripande planerande styrande dokument har även kompletterats med reglerande styrande dokument, då hela eller delar av dem bedöms innehålla styrning av planerande karaktär. Genom att titta bredare på styrmiljön ökar möjligheten att få en överblick och fånga helheten.

Under utredningens gång har stadsledningskontoret även haft löpande avstämningar med tjänstepersoner gällande pågående angränsande uppdrag.

Beslutet gällande genomförande av NOS 2023 fattades efter att det uppdrag som redovisas i detta ärende givits, varför denna utredning i många fall behövt göra avvägningar i vad som är rimligt att göra eller besluta innan NOS 2023 träder i kraft, vad som kan stötta införandet av NOS 2023, och vad som behöver få utformas i den nya organisationen. För att inte låsa kommande arbete med reglementen och genomförande av NOS 2023 har utredningen valt att inte fullt ut gå in i hur delar kring strategisk kontra taktisk stadsplanering ska omhändertas i de styrande dokumenten. Det innebär att utredningens förslag är något mera övergripande än vad som hade blivit fallet om inte arbetet med ny organisation hade pågått parallellt.

Ny översiktsplan för Göteborg

I och med att översiktsplanen ligger till grund för flera program och planer som rör strategisk stadsplanering har processen för framtagandet av den nya översiktsplanen varit en central utgångspunkt för att utreda förutsättningarna för att samordna styrande dokument inom området.

Enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL) ska varje kommun ha en aktuell och kommuntäckande översiktsplan i syfte att ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Göteborgs gällande översiktsplan antogs år 2009. Sedan 2017 har arbete pågått med att ta fram en ny översiktsplan, enligt kommunfullmäktiges beslut 2017-09-14 § 15.

Kommunfullmäktige fattade 2017-10-19 § 17 beslut att ge byggnadsnämnden i uppdrag att ta fram en fördjupning av översiktsplanen för Högsbo-Frölunda med Dag Hammarskjöldsleden, samt 2018-10-19 § 16 att ta fram en fördjupning av översiktsplanen för centrala Göteborg. Båda dessa fördjupningar ingår i ny översiktsplan som tillstyrktes av byggnadsnämnden 2021-12-14 § 645 och som planeras att antas i kommunfullmäktige under våren 2022. Ärendet gällande ny översiktsplan inklusive fördjupningar är anmält till kommunstyrelsens sammanträde 2022-03-23.

Från och med 2022 ersätts tidigare lagkrav på aktualitetsprövning av översiktsplanen med krav i PBL om att kommunfullmäktige ska ta fram en planeringsstrategi varje mandatperiod. En första planeringsstrategi ska antas av kommunfullmäktige senast 24 månader efter valet 2022. I planeringsstrategin ska kommunen fokusera på de strategiska frågor som leder mot kommunens övergripande mål med utvecklingen av den fysiska miljön. Planeringsstrategin utgör dock inte en plan och innebär inte heller någon ändring av översiktsplanen. Den ska beskriva vad som behöver vara i fokus för översiktsplaneringen, och eventuellt även den strategiska planeringen, framöver.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att det finns förutsättningar för samordning av styrande dokument inom strategisk stadsplanering. Det finns ett antal styrande dokument som kan ses över och samordnas i syfte att få en mer sammanhållen styrning.

Stadsledningskontorets bedömning och slutsatser är påverkade av kommande ny organisation för stadsutveckling (NOS 2023). Samtidigt som kontoret ser behov av förändringar bland styrande dokument oavsett organisation, har NOS 2023 påverkat på så sätt att kontorets förslag är mer övergripande än vad det hade varit om det inte vore för NOS2023.

Stadsledningskontorets utredning kommer att utgöra ett underlag till genomförandet av NOS 2023.

Hantering av styrande dokument

Stadsledningskontorets genomlysning och analys av styrande dokument inom strategisk stadsplanering, samt intervjuer med nyckelpersoner på berörda förvaltningar och bolag, har resulterat i slutsatser kring hantering av ett antal styrdokument.

Generellt sett innebär förslag till ny översiktsplan att ett större antal dokument behöver ses över då dokumenten antingen är inarbetade eller påverkas av en reviderad inriktning. Stadsledningskontorets bedömning är att översynen behöver göras samlat då det finns förutsättningar för att slå samman dokument, inte minst på grund av överlappningar.

Flera av de analyserade dokumenten är framtagna innan stadens nu gällande riktlinje för styrande dokument beslutades och det finns därför ett värde i att se över dokumenten utifrån riktlinjen för att göra dokumenten mer samordnade i sin utformning och status.

Kontorets slutsatser gällande analyserade dokument är indelade i fyra kategorier; styrdokument i behov av samordning, styrdokument i behov av översyn/revidering, styrdokument som kan ersättas, samt styrdokument som kan upphöra att gälla.

Styrdokument i behov av samordning

I arbetet med den nya översiktsplanen har innehållet i grönstrategin, trafikstrategin och strategin för utbyggnadsplanering värderats och en del har kunnat inarbetas i den, i vissa fall i uppdaterad form. En översiktsplan innehåller inte någon detaljerad analys och beskrivning av i vilken takt eller ordning olika stadsbyggnadsåtgärder behöver genomföras. Stadsledningskontoret ser att det finns behov av en sådan beskrivning. Översiktsplanens mål och inriktningar bör brytas ner och konkretiseras i en plan för genomförande – här kallad genomförandeplan – som styr bebyggelsetakt och volym på hela staden-nivå.

Stadsledningskontoret bedömer att de uppdrag som kommunfullmäktige har gett till park- och naturnämnden om grönstrategin och trafiknämnden om trafikstrategin, liksom den förstudie som stadsbyggnadskontoret leder kring utbyggnadsplanering ska fokusera på att göra förberedande arbete och att uppdatera kunskapsunderlag kopplat till de befintliga dokumenten, men inte fatta några beslut kring reviderade dokument, vilket skulle riskera att cementera gamla strukturer från nuvarande organisation. Det är den nya organisationen för stadsutveckling (nämnden för fysisk planering) som bör fatta beslut om begäran om igångsättningsbeslut med hur en genomförandeplan ska utformas, detta för att stödja den nya organisationen.

I den genomförandeplan som skisseras i utredningen inkluderas trafik- och grönfrågor, jämte andra sakfrågor av vikt och relevans, såsom exempelvis teknisk försörjning, näringsliv och samhällsservice, i syfte att få en mer samlad och avvägd styrning. Delar av cykelprogrammet och parkeringspolicyn bedöms också kunna ingå i det arbetet.

Styrdokument i behov av översyn/revidering

Det finns behov av och planer på att revidera Målbild Koll2035 och dess tillhörande handlingsplan inom närtid. Dialog pågår mellan ingående parter.

Stadens parkeringspolicy behöver ses över utifrån att den till delar är utdaterad och för att stämma överens med stadens riktlinjer för styrande dokument. Detta behöver göras i samband med arbetet med en genomförandeplan och i det sammanhanget behöver övervägande göras gällande vad som kan tas omhand inom ramen för det arbetet, och vad som eventuellt behöver fortsätta finnas i form av reglerande styrande dokument.

Stadens riktlinjer för bedrivande av parkeringsverksamhet behöver revideras av samma skäl som parkeringspolicyn. Eftersom riktlinjerna bygger på parkeringspolicyn behöver den ses över i samband med att policyn revideras. Det finns även synkningsbehov till andra styrande dokument, såsom stadens elektrifieringsplan.

Vision Älvstaden kan behöva ses över efter det att NOS 2023 trätt i kraft.

Stadsledningskontorets bedömning är att en utvärdering av visionen är motiverad men att denna, för att vara framåtsyftande, bör göras av eller i samverkan med ny/-a nämnd/-er.

Styrdokument som kan ersättas

Cykelprogrammet och trafiksäkerhetsprogrammet kan ersättas med planer på nämndnivå. Delar av cykelprogrammet kan ingå i kommande genomförandeplan.

Programmet för miljöanpassat byggande kan ersättas med en riktlinje på nämndnivå.

Stadens policy för fysisk tillgänglighet kan ersättas med en riktlinje. Fastighetskontoret har påbörjat ett arbete med en översyn.

Styrdokument som kan upphöra att gälla

Vision Göteborg 2021 kan upphöra att gälla vid utgången av 2023. År 2021 har passerat och visionen utgör numera främst styrning gällande jubileumsfirandet år 2023.

Vision Kvibergs Park kan upphöra att gälla vid utgången av 2025. Utifrån utredningen, och nuvarande struktur för styrande dokument, anser stadsledningskontoret att staden bör vara restriktiv med visionsdokument för mindre geografiska områden. Vid eventuella fortsatta behov av styrning inom området kan andra typer av styrdokument lämpa sig bättre, såsom exempelvis planer på nämndnivå eller fördjupning av eller tillägg till översiktsplanen.

Stadens plan för ridsport bedöms kunna upphöra att gälla vid utgången av 2024. Den kommande nya översiktsplanen innehåller styrning inom området på en stadsövergripande nivå. Där står att stadsutveckling ska ta hänsyn till och bevara befintliga ridvägar, samt att mark behöver säkras för ridsportens utbyggnad i anslutning till jordbruksmark, naturreservat eller större grönområden. Vid eventuella fortsatta behov av styrning kan planen göras om till en handlingsplan på nämndnivå. Stadsledningskontoret bevakar frågan utifrån hur andra styrdokument utformas.

Friluftsprogrammet kan upphöra att gälla vid utgången av 2025 och dess mål och strategier kan vid behov inkluderas dels i redan befintliga styrdokument, dels i kommande styrdokument inom folkhälsa, jämlikhet och stadsplanering.

Struktur för styrande dokument

Stadsledningskontoret har tagit fram ett förslag till en struktur för styrande dokument inom strategisk stadsplanering. Strukturen innebär en förflyttning från många stadsövergripande planerande styrande dokument till få program och planer på staden-nivå, som i sin tur kan följas av (handlings-/verksamhets-) planer på nämnd-/styrelsenivå. Planer på nämnd-/styrelsenivå ska utgå ifrån den stadsövergripande styrningen. Planerna föreslås gälla för en begränsad period där det mer i detalj anges vad som ska göras och när.

Färre och övergripande styrdokument bidrar generellt sett till en tydligare och effektivare styrning. Färre styrdokument på staden-nivå bidrar även till att tydliggöra förhållandet till styrdokument inom andra styrområden, exempelvis mellan strategisk stadsplanering och miljö- och klimatområdet.

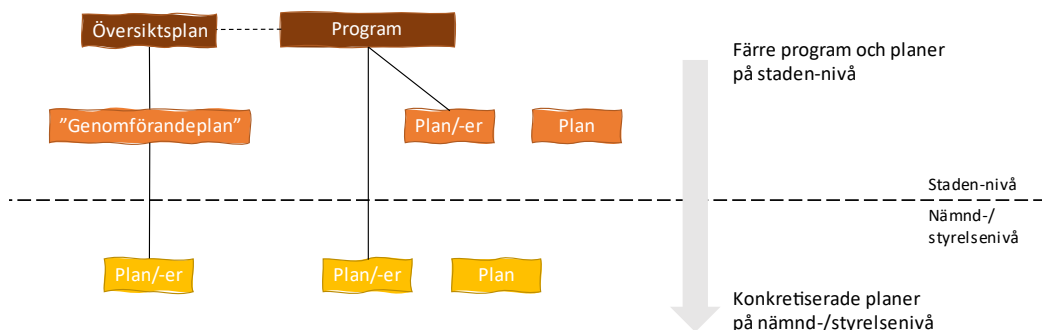


Illustration över föreslagen styrdokumentsstruktur. Streckad linje mellan översiktsplan och program innebär påverkan i olika grad mellan dokumenten. Heldragen linje innebär direkt koppling mellan dokument.

Mål, inriktningar och övrig styrning inom mark- och vattenanvändning ingår i översiktsplanen, där de på en övergripande nivå är avvägda mot varandra. Med bakgrund i de behov som har identifierats, bland annat av strategiska ställningstaganden och prioriteringar i både tid och volym, finns förutsättningar för att bryta ner översiktsplanens inriktningar och ambitioner i en stadsövergripande plan för genomförande – här kallad genomförandeplan. Planen föreslås utgöra en gemensam inriktning för staden och omfatta utbyggnad kopplat till flera sakområden; bebyggelse och bostäder, mobilitet och transport, tillgänglighet, verksamheter och samhällsservice, infrastruktur och teknisk försörjning, utformning av offentliga rum och arkitektur, grönstruktur och park. De frågor som inte är av stadsövergripande karaktär men som ändå är i behov av styrning föreslås ingå i planer på nämnd-/styrelsenivå.

För att ta ett exempel beskrivs här hur grönfrågorna i staden skulle kunna hanteras i enlighet med föreslagen struktur. I dagsläget innehåller stadens grönstrategi mål och strategier inom både planering, byggande, skötsel och aktivering. Många delar inom planering ingår i förslag till ny översiktsplan men det finns en del kvar som skulle kunna ingå i en kommande genomförandeplan. Delarna kring att bygga, sköta och aktivera skulle kunna utgöra plan/-er på nämnd-/styrelsenivå.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Kartläggning av stadens styrande dokument med syftet att förenkla och minska antalet program

§ 20, 0322/20

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag, att i nära samarbete med Göteborgs Stadshus AB, Göteborg & Co AB och Business Region Göteborg AB, utreda förutsättningarna för att samordna och samverka för ett gemensamt program där intentionerna i Göteborgs Stads program för besöksnäringens utveckling och Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program kvarstår.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i nära samarbete med berörda nämnder utreda förutsättningarna för att samordna program och planer inom område folkhälsa, jämlikhet, mänskliga rättigheter inklusive funktionshinder där intentionerna i de styrande dokumenten kvarstår.
3. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i nära samarbete med byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden samt andra berörda nämnder och styrelser utreda förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen. Utredningen ska ske samplanerat med processen för den nya översiktsplanen.
4. Kommunstyrelsens uppdrag, i kommunfullmäktiges budget 2019-11-13 § 4, att påbörja en kartläggning av stadens styrande dokument med syftet att förenkla och minska antalet program samt genom det öka efterlevnaden förklaras fullgjort.

Handling

2020 nr 258.

Yrkanden

Erik Norén (V), Karin Pleijel (MP) och Jonas Attenius (S) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Anders Sundberg (M) och yrkar bifall till förslaget från M, L och C i kommunstyrelsen.

Jörgen Fogelklou (SD) och Martin Wannholt (D) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag och tilläggsyrkandet från SD i kommunstyrelsen.

Propositionsordning

Ordföranden ställer först propositioner på kommunstyrelsens förslag och yrkandet från Anders Sundberg finner att kommunstyrelsens förslag har bifallits. Omröstning begärs.



Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för bifall till kommunstyrelsens förslag. Nej för bifall till Anders Sundbergs yrkande.”

Omröstningen utfaller med 54 Ja mot 25 Nej. 2 ledamöter avstod från att rösta. Hur var och en röstar framgår av bilaga 8.

Propositionsordning

Ordföranden ställer härfter propositioner på bifall respektive avslag på tilläggsyrkandet från SD i kommunstyrelsen och finner att det avslagits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för avslag och Nej för bifall till tilläggsyrkandet från SD i kommunstyrelsen.”

Omröstningen utfaller med 61 Ja mot 20 Nej. Hur var och en röstar framgår av bilaga 9.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen
Göteborgs Stadshus AB
Göteborg & Co AB
Business Region Göteborg AB
Byggnadsnämnden
Fastighetsnämnden
Trafiknämnden
Park- och naturnämnden

Dag för justering

2020-12-16



Vid protokollet

Sekreterare

Lina Isaksson

Ordförande

Anneli Rhedin

Justerande

Pär Gustafsson

Justerande

Håkan Eriksson



Utredning om förutsättningar för samordning av styrande dokument inom strategisk stadsplanering

Uppdrag till kommunstyrelsen (KF 2020-12-10 § 20)

2022-02-24

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Uppdrag, utgångspunkter och genomförande	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Omfattning och avgränsningar.....	5
2.3	Angränsande uppdrag.....	6
2.4	Utgångspunkter.....	7
2.5	Genomförande.....	8
2.6	Läsanvisning	9
3	Styrning inom området.....	10
3.1	Styrmiljön.....	10
3.2	Styrningens karaktär och fokus.....	10
3.3	Styrdokument enligt lag.....	12
4	Redovisning av resultat	15
4.1	Erfarenheter från dagens styrning.....	15
4.2	Bred genomlysning av styrande dokument	17
4.3	Fördjupad analys av styrande dokument	18
5	Slutsatser	26
5.1	Styrmiljöns utmaningar	26
5.2	Styrdokument i behov av hantering.....	27
5.3	En mer samlad hantering av aktualitet hos styrdokument	31
5.4	Ny organisation för stadsutveckling	31
6	Möjliga inriktningar för fortsatt arbete	33
6.1	Förslag till struktur för styrande dokument inom strategisk stadsplanering.....	33
6.2	Stegvis förändring.....	34
	Bilagor	36

1 Sammanfattning

Kommunstyrelsen har efter redovisning av kartläggningen av styrande dokument i kommunfullmäktige 2020-12-10 § 20, fått i uppdrag att i nära samarbete med byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden samt andra berörda nämnder utreda förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen. Utredningen ska ske samplanerat med processen för den nya översiktsplanen.

Parallellt med denna utredning pågår eller har genomförts arbete med ett flertal uppdrag som berör och påverkar detta uppdrag, se avsnitt 2.3. Bland annat har kommunfullmäktige beslutat att påbörja ett genomförande av en ny organisation för stadsutveckling (NOS 2023) och att park- och naturnämnden respektive trafiknämnden får i uppdrag att uppdatera Grönstrategi för en tät och grön stad respektive Trafikstrategi för en nära storstad.

Denna utredning har genomfört dels genom intervjuer och i dialog med nyckelpersoner på berörda förvaltningar och bolag, dels genom en genomlysning och fördjupad analys av styrande dokument inom strategisk stadsplanering.

Generellt sett innebär förslag till ny översiktsplan att ett antal dokument behöver ses över då dokumenten antingen är inarbetade eller påverkas av en reviderad inriktning. Stadsledningskontorets bedömning är att översynen behöver göras samlat då det finns förutsättningar för att slå samman dokument, inte minst på grund av överlappningar.

Flera av de analyserade dokumenten är framtagna innan stadens nu gällande riktlinje för styrande dokument beslutades och det finns därför ett värde i att se över dokumenten utifrån riktlinjen för att göra dokumenten mer samordnade i sin utformning och status.

Utredningens slutsatser gällande analyserade dokument är indelade i fyra kategorier; styrdokument i behov av samordning, styrdokument i behov av översyn/revidering, styrdokument som kan ersättas, samt styrdokument som kan upphöra att gälla, se avsnitt 5.2.

I arbetet med den nya översiktsplanen har innehållet i Strategi för utbyggnadsplanering, Trafikstrategi för en nära storstad och Grönstrategi för en tät och grön stad värderats och en del har kunnat inarbetas i den, i vissa fall i uppdaterad form. En översiktsplan innehåller inte någon detaljerad analys och beskrivning av i vilken takt eller ordning olika stadsbyggnadsåtgärder behöver genomföras. Stadsledningskontoret ser att det finns behov av en sådan beskrivning. Översiktsplanens mål och inriktningar bör brytas ner och konkretiseras i en plan för genomförande – här kallad genomförandeplan – som styr bebyggelseakt och volym på hela staden-nivå.

Utredningen bedömer att de uppdrag som kommunfullmäktige har gett till park- och naturnämnden om grönstrategin och trafiknämnden om trafikstrategin, liksom den förstudie som stadsbyggnadskontoret leder kring

utbyggnadsplanering ska fokusera på att göra förberedande arbete och att uppdatera kunskapsunderlag kopplat till de befintliga dokumenten, men inte fatta några beslut kring reviderade dokument, vilket skulle riskera att cementera gamla strukturer från nuvarande organisation. Det är den nya organisationen för stadsutveckling som bör fatta beslut om begäran om igångsättningsbeslut med hur en genomförandeplan ska utformas, för att stödja den nya organisationen.

Utredningen föreslår, som en del i möjliga inriktningar för det fortsatta arbetet, en struktur för styrande dokument inom strategisk stadsplanering. Strukturen innebär en förflyttning från många stadsövergripande planerande styrande dokument till få program och planer på staden-nivå, som i sin tur kan följas av (handlings-/verksamhets-) planer på nämnd-/styrelsenivå.

2 Uppdrag, utgångspunkter och genomförande

Kommunfullmäktige gav 2020-12-20 § 20 kommunstyrelsen i uppdrag att i nära samarbete med byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden samt andra berörda nämnder utreda förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen. Utredningen ska ske samplanerat med processen för den nya översiktsplanen.

Syftet med uppdraget är att utröna möjligheterna för att minska antalet program och identifiera vilka planerande och reglerande styrande dokument som är mest ändamålsenliga för en samordnad styrning för området strategisk stadsplanering. Denna rapport är stadsledningskontorets svar på uppdraget.

2.1 Bakgrund

Uppdraget har sin bakgrund i en tidigare genomförd kartläggning av stadens styrande dokument (dnr 0322/20). Syftet med kartläggningen var att förenkla och minska antalet program och därigenom öka efterlevnaden. I kartläggningen konstaterades att det finns ett stort antal stadsövergripande styrande dokument inom stadsutvecklingsområdet. En del är antagna i kommunfullmäktige, men det finns även ett antal antagna på nämndnivå som berör andra nämnder, såsom exempelvis Strategi för utbyggnadsplanering, Trafikstrategi för en nära storstad och Grönstrategi för en tät och grön stad. Till några av dessa strategier har underliggande styrande dokument tagits fram, exempelvis Cykelprogram för en nära storstad och Trafiksäkerhetsprogram. Kartläggningen konstaterade att stadsövergripande styrande dokument antagna på nämndnivå medför svårigheter i att avgöra vilken styrning som har företräde. Det finns också en problematik gällande dokumentens giltighet för andra nämnder eller styrelser då programmen och strategierna enbart beslutats i enskilda nämnder. Flera av dem bygger också på nu gällande översiktsplan (2009) som inom kort planeras att ersättas med en ny.

I kartläggningen belystes även att vissa dokument som rör stadsutveckling innehållsmässigt tenderar att vara en blandning av vägledning, kunskapsunderlag och principer. Det vill säga en mix av planerande och reglerande karaktär och/eller stödjande dokument. Det innebär att dokumenten till viss del inte stämmer överens med stadens rådande struktur och nomenklatur för styrande dokument, vilket till viss del kan förklaras av att en del av dokumenten är framtagna innan nu gällande riktlinjer för styrande dokument (2017) fanns på plats.

2.2 Omfattning och avgränsningar

Den tidigare genomförda kartläggningen 2020 tog fram analysunderlag i form av ett antal styrmiljöbilder för olika områden, såsom bebyggelse och bostad

respektive transport och mobilitet. Med dessa som utgångspunkt har denna utredning vidgat omfattningen till samtliga stadsövergripande styrande dokument inom strategisk stadsplanering, samt styrdokument inom andra områden med påverkan. Samtliga dokument och dess styrmiljö illustreras i 3.1 och i bilaga 1.

2.3 Angränsande uppdrag

Parallellt med denna utredning pågår arbete med ett antal uppdrag som berör och påverkar detta uppdrag.

Samtidigt som detta uppdrag gavs beslutade kommunfullmäktige att uppdra åt kommunstyrelsen att i nära samarbete med berörda nämnder utreda förutsättningarna för att samordna program och planer inom område folkhälsa, jämlikhet, mänskliga rättigheter inklusive funktionshinder där intentionerna i de styrande dokumenten kvarstår. Detta uppdrag återrapporteras i dnr 1690/20. Då det finns beröringspunkter mellan dessa två uppdrag har arbetsgrupperna på stadsledningskontoret haft löpande avstämningar under arbetets gång.

Vid samma sammanträde fick kommunstyrelsen även i uppdrag att i nära samarbete med Göteborgs Stadshus AB, Göteborg & Co AB och Business Region Göteborg AB, utreda förutsättningarna för att samordna och samverka för ett gemensamt program där intentionerna i Göteborgs Stads program för besöksnäringens utveckling och Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program kvarstår. Detta uppdrag har återrapporterats och förklarats fullgjort av kommunfullmäktige 2021-09-16 § 20.

Denna utredning ska göras samplanerat med processen för den nya översiktsplanen. Byggnadsnämnden tillstyrkte förslag till ny översiktsplan 2021-12-14 § 645 och den planeras att antas i kommunfullmäktige under 2022.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-11-25 § 13 att påbörja ett genomförande av en ny organisation för stadsutveckling (NOS 2023). Detta innebär att de nuvarande nämnderna byggnadsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden, lokalnämnden och fastighetsnämnden upphör och ersätts av en mer skedesindelad organisation med fyra nya nämnder; en nämnd för fysisk planering, en nämnd för exploatering samt nämnder för genomförande och förvaltning av byggnader respektive mark. Den nya nämndorganisationen kommer att påverka styrningen inom stadsutveckling och därmed även hanteringen av styrande dokument.

Det pågår arbeten med att se över trafikstrategin, grönstrategin och strategin för utbyggnadsplanering. I kommunfullmäktiges budget 2021 fick park- och naturnämnden i uppdrag att uppdatera grönstrategin och i budget 2022 fick trafiknämnden motsvarande uppdrag gällande trafikstrategin. Parallellt med dessa uppdateringsuppdrag genomför stadsbyggnadskontoret en förstudie för en ny utbyggnadsplanering.

I kommunfullmäktiges budget 2022 finns ett uppdrag till kommunstyrelsen att ta fram en klimatanpassningsplan, och ett uppdrag till trafiknämnden att ta fram en godsplan för att säkra näringslivets transporter.

I 2022 års budget finns även uppdrag till idrotts- och föreningsnämnden att fortsätta arbetet med framtagandet av ett idrottspolitiskt program. Av budgeten framgår att programmet ska ge en gemensam riktning i frågor som rör idrott, fysisk aktivitet och föreningsliv. Genom programmet ska fritids- och idrottsområden utvecklas för att därigenom gynna utvecklingen av jämlik och sammanhållen stad.

Miljö- och klimatnämnden beslutade 2022-01-25 § 14 att godkänna Göteborgs Stads energiplan 2022–2030, som innehåller åtgärder med koppling till strategisk stadsplanering. Planen planeras att antas i kommunfullmäktige under våren 2022.

Kommunstyrelsen gav 2020-12-09 § 1030 stadsledningskontoret i uppdrag att ”komplettera arbetet med Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 med en översyn av befintliga styrande dokument kopplat till stadens lokalförsörjning”. Inriktningen i översynen har redovisats i stadsledningskontorets utredning gällande ny organisation för stadsutveckling (dnr 1507/20), bilaga B Delrapport – Ny modell för lokalförsörjning. Stadsledningskontoret har även tagit fram en ny struktur för stadens lokalförsörjningsprocess, som har påverkan på den strategiska stadsplaneringen. Strukturen bygger dels på genomförande av Göteborgs Stads program för lokalförsörjning (KF 2020-03-19 § 4), dels på översynen av befintlig styrmiljö för stadens lokalförsörjning (KS 2020-12-09 § 1030). Den nya strukturen innebär att kommunfullmäktige beslutar om förändrade ramar för styrning och ledning av stadens lokalförsörjningsprocess. Totalt består den nya styrmiljön av fem styrande dokument som tillsammans med gällande reglementen och ägardirektiv utgör grunden i stadens styrning och ledning av lokalförsörjningsprocessen. Det innebär att styrningen av processen inte utövas i ett enskilt dokument utan genom ett samspel mellan de styrande dokument som ingår i styrmiljön.

2.4 Utgångspunkter

Centralt i uppdraget är bedömningen av om förutsättningar för samordning finns eller saknas. Utgångspunkten är kopplad till huruvida det får positiva effekter för efterlevnad och att åstadkomma resultat. Motiven till att rekommendera samordning kan också grunda sig på risker för negativa effekter av uppdelad styrning, till exempel att det uppstår trängsel och konkurrens mellan snarlika mål, strategier och åtgärder; konkurrens om fokus, stödresurser och kompetens.

Utredningen har utgått från följande kriterier som förutsättningar för att samordna styrande dokument inom området:

- att mål, strategier och åtgärder behöver synkroniseras för att underlätta styrning och progression

- att den nya organisationen för stadsutveckling (NOS 2023) gynnas av en omformning. Beslut om genomförande av NOS 2023 fattades efter att det uppdrag som redovisas i denna rapport givits. Beslutet påverkar slutsatser i föreliggande utredning då vissa åtgärder bör genomföras inför att ny organisation träder i kraft, medan andra är lämpliga att lämna till den nya organisationen att forma.
- att förändringar i omvärlden, till exempel ny översiktsplan, lagstiftning, nationell/regional reglering och ny kunskap, föranleder en samordning
- att en ny översiktsplan planeras att antas

I och med att översiktsplanen ligger till grund för flera program och planer som rör strategisk stadsplanering har processen för framtagandet av den nya översiktsplanen varit en central utgångspunkt för att utreda förutsättningarna för att samordna styrande dokument inom området.

Genomlysningen som ingått i utredningen har också haft en granskande ansats för att identifiera:

- överlappningar mellan dokument och/eller upprepningar av lagstiftning,
- stadsövergripande dokument som antagits på nämndnivå
- bristande följsamhet mot riktlinjen för styrande dokument
- inaktuellt innehåll

En viktig aspekt i att utreda förutsättningarna för samordning inom strategisk stadsplanering är att det finns en skillnad mellan definitionen av program och planer enligt stadens riktlinjer för styrande dokument och program och planer enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL). Denna skillnad gör sig påmind exempelvis när det kommer till översiktsplanen, som enligt stadens riktlinjer definieras som ett program samtidigt som den enligt PBL är en plan. Det innebär att vissa PBL-stadgade dokument undantas från stadens struktur för styrande dokument. Detta är inget problem i praktiken men kan vara en begränsning i möjligheterna att slå samman styrdokument. I detta utredningsuppdrag är det översiktsplanen som berörs av denna diskrepans.

Utöver stadens styrande dokument finns även styrande dokument, överenskommelser, avtal och andra samverkansdokument på regional nivå som påverkar styrningen av strategisk stadsplanering.

2.5 Genomförande

I syfte att få en fördjupad förståelse för och kunskap om hur stadens styrande dokument inom strategisk stadsplanering fungerar och används i praktiken, samt som ytterligare förutsättning för att bedöma om det finns möjligheter att samordna planerande styrande dokument, har intervjuer genomförts med nyckelpersoner på berörda förvaltningar och bolag. Utöver intervjuer med de av uppdraget utpekade nämnderna, har intervjuer även gjorts med kretslopp och vattenförvaltningen, idrotts- och föreningsförvaltningen, miljöförvaltningen, kulturförvaltningen, Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden), Göteborg Energi

AB, Göteborgs Stads Parkering AB (Parkeringsbolaget) samt Älvstranden Utveckling AB. Sammanfattande resultat från intervjuerna finns i avsnitt 4.1.

Förutom intervjuundersökningen har utredningen omfattat innehållsanalyser av styrmiljö och styrande dokument (se avsnitt 2.2). Inledningsvis gjordes en bred genomlysning av samtliga stadsövergripande styrande dokument inom strategisk stadsplanering, samt styrdokument inom andra områden med påverkan. Härigenom identifierades ett antal dokument som med stöd av en uppsättning kriterier kvalificerade sig för en mer fördjupad analys. Denna resulterade i slutliga möjliga inriktningar för det fortsatta arbetet (se kapitel 6).

Under utredningens gång har stadsledningskontoret även haft löpande avstämningar med tjänstepersoner gällande pågående angränsande uppdrag.

2.6 Läsanvisning

Utredningen består av sex kapitel. I kapitel 1 och 2 har uppdragets bakgrund, syfte, omfattning och avgränsande uppdrag presenterats. I följande kapitel redogörs karaktären på styrningen inom strategisk stadsplanering (kapitel 3), därefter redovisas utredningens resultat (kapitel 4) följt av analys över möjligheten att samordna program och planer inom området (kapitel 5). Rapporten avslutas med kapitel 6 som innehåller förslag på struktur och arbetsprocess.

3 Styrning inom området

I detta kapitel beskrivs karaktären på den nuvarande styrmiljön och de styrande dokument som ingår. Därefter redogörs för ramar som Göteborgs Stad ska förhålla sig till i utformningen av den lokala styrningen i form av lagstiftningens krav på program, planer och riktlinjer som varje kommun måste ha.

3.1 Styrmiljön

I syfte att åskådliggöra dokumenten och kontexten har nedanstående styrmiljöbild tagits fram. Bilden ger en översiktlig nulägesredovisning av vilka lagar, författningar samt regionala och kommunala styrande dokument som har direkt eller indirekt påverkan på den strategiska stadsplaneringen. Bilden finns i större format i bilaga 1.

Styrande dokument för: Strategisk stadsplanering			
Lagar och annan författning	Planerande styrande dokument		Styrande dokument inom andra områden med påverkan
	Stadsövergripande styrande dokument	Reglerande styrande dokument	
<ul style="list-style-type: none"> PBL, MB, LOU, PBF, EKS, OJ, SBR, TL Lag energideclaration Lag om kommunernas bostadsförordningsansvar Väglagen, STFS Trafikoch störrelskförordning Lag om frägningsakt Vägssekesskriffrakter Skollagen 	<p>Vision</p> <ul style="list-style-type: none"> Vision och strategier för Älvstaden Vision Kvibergs Park 2025 Vision Göteborg 2021 <p>Program</p> <ul style="list-style-type: none"> Gbg Stads program för bostadsförordning 2021 -2026 Gbg Stads miljö- och klimatprogram 2021 -2030 Gbg Stads näringslivsstrategiska program 2018-2035 Kulturprogram för Gbg Stad Gbg Stads program för en jämlik stad Göteborgsregionen minskar avfallet 2020 -2030 (GR/KF) Gbg Stads program för lokalförordning 2020 -2026 Gbg Stads program för trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbete Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning Gbg Stads folkhälsoprogram Gbg Stads program för besöksnäringens utveckling till 2030 Gbg Stads friluftsprogram 2018 -2025 Målsätt 2025: (VGR/KF) Program för miljöanpassat byggande (FN) Trafiksäkerhetsprogram 2010 -2020 (TN) Cykelprogram för nära storstad 2035 (TN) Trafikstrategi för nära storstad 2035 (TN) Grönstrategi för en tät och grön stad 2035 (PON) Strategi för utbyggnadsplanering 2035 (BN) Översiktsplan för Göteborg, inklusive fördjupningar och tillägg <p>Plan</p> <ul style="list-style-type: none"> Gbg Stads åtgärdsprogram mot buller 2019 -2023 Gbg Stads lokalförordningsplan 2021 Gbg Stads avfallsplan 2021 -2030 Gbg Stads handlingsplan för åldersvänliga Göteborg 2021 -2024 Handlingsplan Målsätt 2025: (VGR/KF) Gbg Stads elektrifieringsplan 2021 -2030 Gbg Stads plan för ridsport 2020 -2024 Gbg Stads energiplan 2022 -2030 Klimatpassningsplan Godsplan 	<p>Policy</p> <ul style="list-style-type: none"> Parkeringspolicy för Gbg Stad Policy för fysisk tillgänglighet i Gbg Stad (KS) Gbg Stads policy för säkerhetsåtgärder i planering av stadsmiljöer Göteborgs stadsmiljöpolicy (BN, PON, TN) Arkitekturpolicy för Göteborg (BN) Gbg Stads miljöpolicy Gbg Stads dagvattenpolicy <p>Riktlinje</p> <ul style="list-style-type: none"> Gbg Stads riktlinje för markanvisning Gbg Stads riktlinjer för exploateringsavtal Riktlinjer för bedrivande av parkeringsverksamhet Gbg Stads riktlinje för gemensam byggprocess Riktlinjer för kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster i plan- och exploateringsprojekt i Gbg Stad Ramprogram för lokalutformning av BmSS i fristående hus i Gbg Stad (KS) Ramprogram för lokalutformning av äldreboenden i Gbg Stad (KS) Gbg Stads riktlinje för stadens lokalförordningsplan och nämnders lokalbehovsplaner Gbg Stads riktlinje för ramprogram Gbg Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler Gbg Stads riktlinje för samnyttjan och samlokalisering Riktlinjer för nyckeltal för frytor <p>Regel</p> <ul style="list-style-type: none"> Gbg Stads regel för miljö- och trafiksäkerhetskrav för lätta och tunga fordon <p>Anvisning</p> <p>Rutin, instruktion</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plan mot hemlöshet Plan för att förbättra hittpersoners livsvillkor Innovationsprogram Gbg Stads riktlinje för resor och möten i tjänsten Gbg Stads riktlinje för inköp och upphandling Gemensamma miljökrav vid upphandling av entreprenader Säkerhetspolicy Principer för beredning och uppföljning av investeringar, leasing och köpsändring av hyresavtal Uppdragsplanering Uppdragsplanering för utvärdering av nya investeringar

Bild 1. I vänsterspalten står vilka lagar, författningar samt regionala styrdokument som har påverkan på stadens strategiska stadsplanering. I högerspalten redovisas styrande dokument inom andra områden med påverkan på stadens strategiska stadsplanering. I mitten redovisas stadsövergripande planerande och reglerande styrande dokument inom strategisk stadsplanering. Grön text anger styrdokument där arbete pågår med framtagande eller revidering.

3.2 Styrningens karaktär och fokus

Strategisk stadsplanering är den inledande fasen i en stadsutvecklingsprocess och handlar om att analysera och planera stadsutveckling. Styrningen behöver därför ange en långsiktig inriktning, med gemensamma mål och strategier för stadens mark- och vattenanvändning baserat på politisk vilja och stadens behov. Mer specifikt innefattar det planering för hur mark- och vattenområden bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska ligga och hur den i grova drag

bör vara utformad¹. Inom ramen för strategisk stadsplanering görs ställningstaganden kring stadsutvecklingens takt och volym.

Styrningen inom strategisk stadsplanering omfattar frågor gällande bland annat bebyggelse och bostäder, mobilitet och transport, tillgänglighet, verksamheter och samhällsservice, infrastruktur och teknisk försörjning, utformning av offentliga rum och arkitektur, grönstruktur och park. I den fysiska planeringen finns starka kopplingar till miljö och klimat, näringsliv och besöksnäring samt kultur och sociala frågor såsom exempelvis folkhälsa, jämlikhet och mänskliga rättigheter.

Styrande dokument som rör strategisk stadsplanering kännetecknas av att vara av principiell karaktär och riktade till flera nämnder och styrelser. Vissa styrdokument är lagstadgade och följer en given struktur, vilket kan påverka möjligheten till samordning. De berörda dokumenten är översiktsplan, riktlinjer för bostadsförsörjning, riktlinjer för markanvisning, riktlinjer för exploateringsavtal, åtgärdsprogram för buller, energiplan samt avfallsplan. I avsnitt 3.3 beskrivs översiktsplanen och stadens riktlinjer för bostadsförsörjning i egenskap av att de bedöms vara relevanta för den här utredningen.

Utöver lagstiftning och stadens styrande dokument finns även styrande dokument, överenskommelser, avtal och andra samverkansdokument på regional nivå som påverkar styrningen av strategisk stadsplanering. I vissa fall har kommunfullmäktige antagit ett regionalt styrdokument. Ett exempel är Målbild Koll2035 som är en konkretisering av kollektivtrafikutvecklingen i kommunernas översiktsplaner, bostadsförsörjningsprogram, utbyggnadsplaner och trafikstrategier. Genom antagandet har kommunfullmäktige åtagit sig att genomföra målbilden, tillsammans med Västra Götalandsregionen, Partille kommun och Mölndals stad.

I Göteborgs Stad finns i dagsläget tre visionsdokument inom strategisk stadsplanering; Vision Älvstaden, Vision Kvibergs Park 2025 och Vision Göteborg 2021. Dessa skiljer sig åt i att de gäller dels för begränsade geografiska områden, dels för begränsade tidsperioder. Det finns även en vision beskriven i Trafikstrategi för en nära storstad, men dess mål och strategier utgår däremot från översiktsplanen. Det finns ett stort antal program och planer inom området, där en del har antagits i nämnd, en del i regionala organ och enstaka gemensamt med andra kommuner. I några av stadens program och planer, som gör anspråk på stadsplaneringen, finns målbilder som ibland har karaktären av vision. Bland reglerande styrande dokument finns handlingar som i sin helhet eller i delar bedöms innehålla styrning av planerande karaktär. Samtidigt finns det bland planerande styrande dokument innehåll som bedöms vara av reglerande karaktär.

Strategi för utbyggnadsplanering, Trafikstrategi för en nära storstad och Grönstrategi för en tät och grön stad är konkretiseringar av översiktsplanen och innehåller mål och strategier för de tre sakområdena. Det finns även mål och inriktningar i andra styrande dokument, såsom stadens program för

¹ Boverket (2020). Kommunal fysisk planering. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/> Hämtad 2021-12-02.

bostadsförsörjning, miljö- och klimatprogrammet, näringslivsstrategiska programmet och program för en jämlik stad med flera. Därtill finns dokument som inte är politiskt antagna men som används och styr planeringen, såsom exempelvis teknisk handbok och historisk stadsplaneanalys.

Utöver planerande och reglerande styrande dokument finns kommunala föreskrifter, som dels avser normgivning mot enskild, dels är riktade direkt till exempelvis en nämnd eller en bolagsstyrelse. Nämnders reglementen och bolagsstyrelsers ägardirektiv är exempel på riktade styrande dokument. Dessa styr verksamhetens grunduppdrag genom att ange ändamål och uppdrag, även om grunduppdragen till stor del regleras av lagstiftning och övriga författningar. Reglerande styrande dokument anger hur verksamheten ska utöva sitt uppdrag.

3.3 Styrdokument enligt lag

Det finns som tidigare nämnt styrdokument som är lagstadgade, vilket kan påverka möjligheterna för samordning. För utredningen är översiktsplanen och riktlinjer för bostadsförsörjning av särskild vikt.

Det är plan- och bygglagen (2010:900, PBL) som reglerar hur kommunen ska planera och vilka frågor som ska hanteras i den fysiska planeringen. Bestämmelserna i PBL syftar till att ”främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer” (1 kap 1 § PBL). PBL specificerar inte vilka kvaliteter eller mål som ska uppnås med den fysiska planeringen, utan planläggning handlar om avvägningar mellan olika samhällsintressen och utifrån flera aspekter såsom natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter, mellankommunala och regionala förhållanden samt estetik, sociala frågor, god hushållning med naturresurser samt god ekonomisk tillväxt. I PBL anges även att bestämmelser i miljöbalken (1998:808 MB) ska tillämpas där det är relevant.

PBL har en särskild uppbyggnad av styrande dokument, där exempelvis översiktsplan, detaljplaner och planprogram ingår. Översiktsplanen är vägledande inom mark- och vattenanvändning. Till översiktsplanen kan fördjupningar tas fram för en ökad detaljeringsnivå inom ett visst geografiskt område, och tillägg kan göras om det krävs mer kunskap inom en särskild planeringsfråga. Detaljplaner prövar och reglerar lämplig användning av ett geografiskt avgränsat område. En detaljplan kan föregås av ett planprogram som anger mål och utgångspunkter för planarbetet.

Översiktsplanen

Varje kommun ska ha en aktuell och kommuntäckande översiktsplan enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900, PBL), som ska antas av kommunfullmäktige. Syftet med översiktsplanen är att ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska fokusera på strategiska

frågor som omsätts i detaljplaner och lov för mark och vatten som är juridiskt bindande.

Översiktsplanen har en central roll i kommunernas arbete med att formulera strategier för en långsiktigt hållbar utveckling. En översiktsplan ska ange såväl en långsiktig och övergripande utvecklingsstrategi som grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden.

Översiktsplanen ska innehålla avvägningar mellan olika intressen och underlätta kommunens planering och utbyggnad av bland annat infrastruktur, service och bostäder. Översiktsplanen fungerar därmed som kommunens verktyg i den interna handläggningen och samordningen samt i dialogen med andra aktörer i samhällsbyggandet, såsom stat och region.

Från och med 2022 ersätts tidigare lagkrav på aktualitetsprövning av översiktsplanen med krav i PBL om att kommunfullmäktige ska ta fram en planeringsstrategi varje mandatperiod. En första planeringsstrategi ska antas av kommunfullmäktige senast 24 månader efter valet 2022. I planeringsstrategin ska kommunen fokusera på de strategiska frågor som leder mot kommunens övergripande mål med utvecklingen av den fysiska miljön. Planeringsstrategin utgör dock inte en plan och innebär inte heller någon ändring av översiktsplanen. Den ska beskriva vad som behöver vara i fokus för översiktsplaneringen, och eventuellt även den strategiska planeringen, framöver. Genom att arbeta kontinuerligt med planeringsstrategin kan kommunen fånga de ändrade planeringsförutsättningar som sker och beskriva prioriteringar och satsningar i kommunens fortsatta översiktsplanering.

I nuläget är en ny översiktsplan för Göteborg under framtagande. Tills en ny översiktsplan finns antagen av kommunfullmäktige gäller den befintliga översiktsplanen från år 2009 som övergripande inriktning för stadens fysiska utveckling.

Riktlinjer för bostadsförsörjning

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383, BFL) ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder. Varje kommun ska upprätta riktlinjer för bostadsförsörjningen som ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Riktlinjerna ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 PBL, som anger att planläggning ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Kommunernas riktlinjer ska enligt BFL 2 § p 1 innehålla mål för bostadsbeståndets utveckling i sin helhet. Detta innebär att beståndet ska anpassas efter behovet och efterfrågan i kommunen. Kommunens bostadspolitiska mål ska framgå av riktlinjerna. Målen ska avse såväl bostadsbyggande som utveckling av det befintliga bostadsbeståndet och se till både upplåtelseformer, volym och standard. Utvecklingen av bostadsbeståndet ska ta hänsyn till sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter.

Av riktlinjerna för bostadsförsörjning ska det enligt BFL 2 § p 2 tydligt framgå hur kommunen avser att nå sina uppsatta mål. Det förväntas att riktlinjerna beskriver kommunens planerade insatser genom att exempelvis presentera de metoder, strategier eller specifika åtgärder som ska användas för att uppfylla målen. Kommunen ska förklara hur den avser att använda de verktyg som de förfogar över. Till verktygen räknas bland andra planmonopol, strategisk markanvändning och allmännyttiga bostadsbolag.

Enligt BFL 2 § p 3 ska det i riktlinjerna framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till de nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Boverket ger förslag på nationella mål, planer och program som har betydelse för bostadsplaneringen. På regional nivå ska riktlinjerna förhålla sig till det regionala tillväxtarbetet samt strategier för länets utveckling. Det finns också andra mål inom andra verksamhetsområden, på såväl regional som nationell nivå, som kan påverka kommunernas bostadsförsörjning.

Riktlinjerna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

Nya riktlinjer för bostadsförsörjning i Göteborg beslutades av kommunfullmäktige i mars 2021. För att svara mot lagstiftningens krav och överensstämna med stadens riktlinjer för styrande dokument samlas riktlinjerna i ett program för bostadsförsörjning.

4 Redovisning av resultat

I detta kapitel redovisas resultatet från intervjuer och dialoger kring efterlevnaden av den nuvarande styrningen, följt av resultatet av genomlysningen av samtliga dokument inom området samt den fördjupade analysen av den delmängd som bedömts ha förutsättningar att samordnas.

4.1 Erfarenheter från dagens styrning

Enligt uppdraget ska utredningen göras i nära samarbete med berörda nämnder och styrelser. Som en del i detta har stadsledningskontoret genomfört intervjuer med nyckelpersoner på strategisk nivå. Syftet med intervjuerna var att få en bild av hur dagens styrning via styrande dokument fungerar, samt inhämta förslag till förbättringar.

Följande frågeställningar var utgångspunkter i intervjuerna:

- Vilka är de huvudsakliga styrande dokument som ni använder idag i den strategiska stadsplaneringen? Hur? Och varför?
- Hur upplever ni att styrmiljön fungerar idag?
- Finns det styrande dokument som överlappar varandra? Finns det några motstridigheter eller målkonflikter?
- Finns det några glapp i styrningen, till exempel behov som inte täcks av befintliga dokument?
- Hur skulle styrmiljön kunna förbättras?

Synen på vad som är viktigast

Många styrande dokument uppfattas som centrala och viktiga i stadsplaneringen. Vilka dokument som är mest centrala beror på respektive nämnds/styrelses verksamhet och uppdrag. Kommunfullmäktiges budget är centralt för samtliga tillfrågade och är överordnat andra styrande dokument. De intervjuade personerna anser att det är viktigt att stadens styrdokument stämmer överens med budgeten och dess mål för att undvika dubbel eller motstridig styrning inom området.

Översiktsplanen, strategin för utbyggnadsplanering, trafikstrategin och grönstrategin nämndes ofta i intervjuerna och anses av de flesta förvaltningar och bolag vara de mest centrala långsiktiga styrdokumentet inom stadsplanering. Översiktsplanen betraktas som ett övergripande styrdokument som samlar stadens vilja medan de tre strategidokumentet används som ett komplement till översiktsplanen.

Andra styrande dokument som i intervjuerna beskrivits ha övergripande betydelse är främst stadens program för en jämlik stad, det näringslivsstrategiska programmet och miljö- och klimatprogrammet. Dessa dokument innehåller mål och inriktningar som har påverkan på markanvändningen.

Upplevelser av hur styrmiljön fungerar

Samtliga intervjuade upplever att det är oöverskådligt många styrdokument i staden, vilket gör det svårt att överblicka och få grepp om helheten. En del styrdokument upplevs inte vara avvägda mot varandra, vilket skapar osäkerhet kring vilken styrning som har företräde. Detta leder dessutom till ineffektivitet då avvägningar behöver göras i ett senare skede i planeringsprocessen.

I jämförelse med planerande styrande dokument uppfattas reglerande dito vara enklare att använda i det dagliga arbetet då de oftast är tydligare och innehåller konkreta nyckeltal eller anvisningar. Även verksamhetsnära och nämnds-/styrelsespecifika dokument uppfattas vara tydliga i sin styrning i det dagliga arbetet.

En återkommande aspekt från intervjupersonerna är att styrningen inom stadsplanering i många fall handlar om att hantera målkonflikter. Målkonflikter uppstår oftast vid markanspråk, till exempel parkeringstal kontra friyta, bostäder kontra friyta/förskolor och regionala kontra kommunala markanspråk. Målkonflikter kan även finnas inom ett och samma styrdokument. Andra målkonflikter rör prioritering och tidsperspektiv, till exempel kring vilka projekt som ska prioriteras och när. Under intervjuerna har det också framförts att det föreligger viss utmaning med delgeografiska visioner.

Innehållet i flera styrdokument överlappar, inte bara sinsemellan utan även med reglementen och lagstiftning. Detta skapar en trängsel och medför att styrningen upplevs som administrativt betungande.

Förslag på förbättringar

Det finns möjligheter att i högre utsträckning använda processerna kopplade till översiktsplanen som en del i styrningen inom området. I vissa fall kan tematiska tillägg till översiktsplanen vara ett lämpligt verktyg istället för program och planer. Ett annat exempel är att i samband med kommande lagstadgade planeringsstrategi kartlägga vilka styrande dokument som stämmer överens med översiktsplanen, för att därefter föreslå förändringar, antingen av översiktsplanen eller andra styrande dokument. Planeringsstrategin, som antas ge mer omfattande analyser än nuvarande aktualitetsprövning, kan bidra till att enklare visa hur styrningen hänger ihop. Det är ett verktyg som också kan öka medvetenheten om vad som finns och vad som behövs.

I intervjuerna framkom tydligt en önskan om en mer gemensam övergripande riktning samt gemensamma prioriteringar. Många lyfte behovet av en plan som på ett tydligare vis anger vad som ska prioriteras, när och hur. Planen anses behöva utgöra en koppling mellan den övergripande och den detaljerade nivån i stadsplanering.

Bland intervjupersonerna finns en önskan om att den samordnade styrningen ska hantera frågor kring ekonomi och ekonomistyrning. Utöver detta lyftes också att det saknas program och planer för vissa frågor, som till exempel vattenfrågor och godshantering.

Samordningen inom miljö och klimat-området lyftes fram som ett gott exempel, liksom stadsledningskontorets råd och stöd vid framtagande av nya styrande dokument i enlighet med stadens riktlinjer. I intervjuerna påtalades även vikten av att en översyn av styrande dokument bör förhålla sig till ny organisation för stadsutveckling.

4.2 Bred genomlysning av styrande dokument

Denna utrednings första och breda genomlysning av styrande dokument syftade till att identifiera dokument som av innehålls- eller hanteringsmässiga skäl bedöms ha förutsättningar för samordning och som därmed kvalificerade sig för vidare, fördjupad analys. Samordning handlar både om att slå samman och koordinera dokument och att låta dokument upphöra. Följaktligen innebar genomlysningen även att sortera bort dokument där det av motsvarande skäl inte bedöms framkomligt eller rekommenderat att gå vidare.

Styrdokument på regional nivå och inom andra områden med påverkan har bedömts ligga utanför uppdraget. Detsamma gäller reglerande styrande dokument, med undantag från dokument som i sin helhet eller i delar bedöms vara av planerande karaktär.

Dokument som ingår i andra utredningsuppdrag, exempelvis inom lokalförsörjning, näringsliv och folkhälsa, jämlikhet och mänskliga rättigheter, har också lämnats utanför denna utredning.

Miljö- och klimatprogrammet antogs 2021 efter en omfattande översyn, varför det inte ingår i denna utredning, jämte styrdokument inom miljö- och klimatområdet.

Lagstadgade styrdokument har bedömts inte ha förutsättningar för samordning, främst med hänsyn till den reglerade struktur som de styrs av.

Dokument som är under framtagande har ingått i analysen och bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska vara föremål för samordning i den bemärkelsen att de kan slås ihop med något annat befintligt eller pågående dokument.

Följande planerande styrande dokument har inkluderats i den fördjupade analysen²:

- Vision Göteborg 2021
- Vision och strategier för Älvstaden
- Vision Kvibergs Park 2025
- Göteborg 2035 – Strategi för utbyggnadsplanering (byggnadsnämnden)
- Göteborg 2035 – Grönstrategi för en tät och grön stad (park- och naturnämnden)
- Göteborg 2035 – Trafikstrategi för en nära storstad (trafiknämnden)
- Cykelprogram för en nära storstad 2015–2025 (trafiknämnden)

² Inom parentes anges vilken instans som har antagit dokumentet i de fall det inte är Göteborgs Stads kommunfullmäktige.

- Trafiksäkerhetsprogram 2010–2020 (trafiknämnden)
- Program för miljöanpassat byggande (fastighetsnämnden)
- Målbild Koll2035 (regionfullmäktige och kommunfullmäktige)
- Handlingsplan Målbild Koll2035 (regionfullmäktige och kommunfullmäktige)
- Göteborgs Stads friluftsprogram 2018–2025
- Göteborg Stads plan för ridsport 2020–2024

Genomlysningen av stadsövergripande planerande styrande dokument har även kompletterats med reglerande styrande dokument, då hela eller delar av dem bedöms innehålla styrning av planerande karaktär. Följande dokument har ingått²:

- Policy för fysisk tillgänglighet i Göteborgs Stad (kommunstyrelsen)
- Parkeringspolicy för Göteborgs Stad
- Riktlinjer för bedrivande av parkeringsverksamhet

Genom att titta bredare på styrmiljön ökar möjligheten att få en överblick och fånga helheten.

4.3 Fördjupad analys av styrande dokument

Nedan följer beskrivningar av respektive dokumentets syfte och innehåll, aktualitet/användning samt eventuella överväganden gällande deras framtid.

Vision Göteborg 2021

Visionen är framtagen 2009 som del i arbetet med att använda 400-årsjubiléet som en milstolpe och katalysator i stadens utveckling. Visionen lyder: ”Göteborg är internationellt känd som en modig förebild för hållbar tillväxt. Vi är en innovativ, öppen och inkluderande stad där alla invånare känner mening och delaktighet.”. Göteborg & Co har i uppdrag av kommunstyrelsen att årligen utveckla planerna för jubiléet.

Med anledning av den rådande pandemin förändrades jubileumsuppdraget genom ett beslut i kommunfullmäktige 2020-09-10 § 11. Beslutet innebar ett formellt, historiskt firande av den officiella födelsedagen 4 juni 2021 och att ett jubileumskalendarium samlade och uppmärksammade aktiviteter under hela året. Samverkan kring angelägna frågor i stad och region fortsätter och det stora publika jubileumsprogrammet planeras att genomföras 2023 tillsammans med göteborgare och besökare från hela världen.

Visionen är fortfarande aktuell till sitt innehåll men är i första hand en inriktning för Göteborgs firande år 2023. Visionen styr däremot inte den strategiska stadsplaneringen och bedöms kunna upphöra att gälla vid utgången av 2023.

Vision och strategier för Älvstaden

Vision Älvstaden, som den även benämns, antogs av kommunfullmäktige 2012-10-11 § 12. Visionen syftar till att bidra till en hållbar utveckling i Göteborg och Västsverige. Målet är att skapa en attraktiv och hållbar stad ur ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt perspektiv. Visionen lyder: ”Älvstaden – öppen för världen – inkluderande, grön och dynamisk”.

Visionen bygger på översiktsplanen (2009) och rör utvecklingen av Göteborgs centrala delar längs med Göta älv. Stora delar av visionens intentioner är inarbetade i den nya översiktsplanen som planeras att antas under våren 2022.

Visionen har följts upp i en årlig färdplan för Älvstaden. Den senast beslutade färdplanen är från 2019. Den färdplan som arbetades fram 2020, kallad Färdplan version 2020–2021, har återremitterats till fastighetsnämnden för revidering. Färdplanen har karaktär av en statusrapport och utgör inget styrande dokument.

Fastighetsnämndens arbete med revidering av färdplan och framtagande av tillhörande ekonomisk åtgärdsplan (för beslut i kommunstyrelsen, dnr. 1453/20) har inneburit en paus i flera av processerna inom Älvstaden. Beslutet att införa en ny organisation för stadsutveckling (NOS 2023) innebär att det efter den 1 januari 2023 finns en ny struktur för bland annat strategisk fysisk planering. Stadsledningskontorets bedömning är att en utvärdering av visionen är motiverad. Utvärderingen bör göras av, eller i samverkan med, ny nämnd för fysisk planering då den nämnden behöver värdera dess aktualitet för framtiden.

Vision Kvibergs Park 2025

Visionen antogs av kommunfullmäktige 2016-12-08 § 23 och anger stadens övergripande ambition med Kvibergs parks utveckling. Ambitionen med visionen är att skapa glädje, gemenskap och en meningsfull fritid som bidrar till livskvalitet och livslångt lärande för alla. Genom Kvibergs Park förväntas Göteborg bli en mer hälsosam och roligare stad att leva i.

Visionen kan beskrivas som en geografisk konkretisering av stadens grönstrategi, och innehåller även relativt konkreta aktiviteter för hur Kvibergs Park ska bli en mötesplats för idrott, hälsa, kultur och utbildning. Det innebär att visionen, utifrån nuvarande struktur för styrande dokument, snarare utgör en handlingsplan. Visionen är ett dokument som används aktivt av idrotts- och föreningsnämnden i huvudsak i driftskedet. Av den anledningen bedöms visionen inte längre vara aktuell för strategisk stadsplanering.

Göteborg 2035 – Strategi för utbyggnadsplanering

Strategi för utbyggnadsplanering antogs av byggnadsnämnden 2014-02-11 § 44 och är en av tre strategidokument som har tagits fram parallellt. De andra två är Grönstrategi för en tät och grön storstad och Trafikstrategi för en nära storstad. Alla tre utgår från översiktsplanen (2009).

Strategi för utbyggnadsplanering har tre huvudsakliga syften:

- Att tydligt visa hur staden vill utvecklas
- Att ge berörda nämnder underlag för prioriteringar i planarbeten och i kommuners investeringar
- Att trygga stadens bostadsförsörjning

Fokus för utbyggnadsplaneringen är bostadsbebyggelse och potentialen i den så kallade mellanstaden. Strategin omfattar inte trafik- och grönstrategiska frågor eftersom de omhändertas i trafik- respektive grönstrategin. Denna avgränsning utgör en brist i planeringen, då det inte är möjligt att avgöra vilken styrning som har företräde framför en annan. Strategin pekar inte i tillräckligt stor uträkning ut en takt och ordning för genomförandet av gällande översiktsplan (2009). Därmed blir den inte heller ett stöd för investering- och resursplaneringen.

Strategin används framför allt vid planläggning och delar av den har varit underlag vid framtagandet av den nya översiktsplanen, som tar sikte på år 2050 med utblick mot 2070. I den nya översiktsplanen har även några nya inriktningar tillkommit.

Strategin bedöms i sin nuvarande utformning och innehåll vara inaktuell. Stadsbyggnadskontoret har påbörjat en förstudie kring framtida behov och utformning av en utbyggnadsplanering.

Göteborg 2035 – Grönstrategi för en tät och grön stad

Grönstrategin antogs av park- och naturnämnden 2014-02-10 § 18 och tar i likhet med strategin för utbyggnadsplanering och trafikstrategin sin utgångspunkt i gällande översiktsplan (2009). Strategin syftar till att visa hur Göteborg kan förbli och ytterligare utvecklas till en stad med stora gröna kvaliteter samtidigt som staden byggs tätare.

Innehållet i grönstrategin har till viss del implementerats i en rad mer detaljerade dokument, exempelvis nämndsantagna parkplaner. Grönstrategin fungerar som ett underlag för planering i plan-, investerings- och driftskeden.

Grönstrategins mål och merparten av dess huvudstrategier är inarbetade på en övergripande nivå i kommande översiktsplan. Fördjupande beskrivningar till respektive strategi är däremot inte inarbetade liksom strategier som har mer bäring på att bygga, sköta och aktivera.

Park- och naturnämnden fick i kommunfullmäktiges budget 2021 i uppdrag att uppdatera strategin. Arbetet har påbörjats och förvaltningen har genomfört en förstudie under 2021. I förstudien har det varit särskilt angeläget att beakta byggnadsnämndens fortsatta utvecklingsarbete med strategin för utbyggnadsplanering och trafiknämndens fortsatta arbete med trafikstrategin.

Göteborg 2035 – Trafikstrategi för en nära storstad

Trafikstrategin antogs av trafiknämnden 2014-02-06 § 44. Liksom grönstrategin och strategin för utbyggnadsplanering har trafikstrategin sin utgångspunkt i översiktsplanen (2009).

Syftet med trafikstrategin är att ge de samhällsutvecklande aktörerna i Göteborg en plattform för samverkan kring trafiken och ett instrument för kommunen att välja goda och resurseffektiva insatser för att integrera trafiken i stadsutvecklingen. Strategin ska också ge underlag till framtida exploateringsbeslut och dessutom leda till att Göteborg Stad än bättre kan medverka i andra samhällsutvecklande aktörers planeringsprocesser.

I kommunfullmäktiges budget för 2022 ges trafiknämnden i uppdrag att påbörja arbetet med att uppdatera trafikstrategin. Trafiknämnden har tidigare haft i uppdrag att utvärdera och analysera målbilden i trafikstrategin (kommunfullmäktiges budget för 2019). Trafiknämnden har levererat på uppdraget genom att utvärdera ifall två av trafikstrategins effektmål är möjliga att nå. Trafiknämnden har även gjort en analys över vilka åtgärder som behöver prioriteras för att nå dessa effektmål. Uppdraget förklarades fullgjort i samlingsärende per mars 2021, där det även gjordes en hänvisning till att innehållet i trafikstrategin skulle ingå i denna utredning.

Delar av trafikstrategin är inarbetade i den nya översiktsplanen, framför allt i den tematiska inriktningen Mobilitet och infrastruktur. Översiktsplanens målbild och strategier att planera för en nära, sammanhållen och robust stad bedöms ligga i linje med trafikstrategin.

Det finns även beröringspunkter mellan trafikstrategin och stadens miljö- och klimatprogram (kommunfullmäktige 2021). Miljö- och klimatprogrammet innehåller dock skarpare målsättningar för klimatutsläpp.

Cykelprogram för en nära storstad 2015–2025

Cykelprogrammet antogs av trafiknämnden 2015-03-26 och är en fördjupning och konkretisering av trafikstrategin. Syftet med programmet är att lyfta fram cykelns roll i stadens trafiksystem och förändra synen på cykelns roll i trafiken för att möta cyklisternas behov.

Programmet är en mix av kunskaps- och planeringsunderlag, och planerande och reglerande styrande dokument.

I den nya översiktsplanen, i den tematiska inriktningen för mobilitet och infrastruktur, finns övergripande skrivningar om cyklism och hänvisning till cykelprogrammet.

Cykelprogrammet nämns i kommunfullmäktiges budget för 2022, där trafiknämnden får i uppdrag att ta fram en karta över det befintliga cykelvägnätet där det tydligt går att se på vilka sträckor som cykelprogrammets standarder uppfylls och ej. Kartan ska löpande uppdateras och innehålla information om planerade projekt och prioriteringsordning.

Trafiknämnden har även fått i uppdrag av kommunfullmäktige 2020-06-16 att tillsammans med byggnadsnämnden, park- och naturnämnden, fastighetsnämnden och Framtiden-koncernen samt andra berörda nämnder och bolag, strategiskt samordna det praktiska arbetet med cykelrelaterade frågor med utgångspunkt i cykelprogrammet. Arbetet pågår och leds av cykelstrateg på trafikkontoret.

Trafiksäkerhetsprogram 2010–2020

Trafiksäkerhetsprogrammet antogs av trafiknämnden 2009. Syftet med programmet är att ge beslutsfattande politiker, tjänstepersoner och samverkande aktörer god ledning i trafiksäkerhetsarbetets mål och inriktning både på kort och lång sikt. Syftet är även att utgöra plattformen för trafikkontorets systematiska och målstyrda arbete för att ytterligare flytta fram stadens position som föregångare på trafiksäkerhetsområdet.

Programmets giltighetstid har löpt ut och trafikkontoret använder programmet som ett stödande dokument. Trafikkontoret har startat ett arbete med en trafiksäkerhetsplan som ska beslutas om på nämndnivå och ersätta programmet.

Program för miljöanpassat byggande

Programmet fastställdes av fastighetsnämnden 2017-11-27 §18 i syfte att ge riktlinjer för miljöanpassat byggande. Handlingen är ett kravdokument vid ansökan om markanvisning och i markanvisningsavtalet som tecknas med byggherren och fungerar som riktlinjer för detaljplanering och projektering. Programmet omfattar sakområden som bland annat beständighet, miljöpåverkan, bullerskydd och energihushållning. I första hand avser riktlinjerna all nyproduktion av bostäder men ska i förlängningen även kunna fungera som vägledning vid om- och tillbyggnad av bostadshus. Programmet ska fungera som ett incitament i miljöarbetet genom att höja ambitionsnivån, mana till ständiga förbättringar och skapa framåtanda. Ett ytterligare syfte är att ge erfarenhetsåterföring till byggbranschen. Handlingen ska därför vara ett dynamiskt och levande dokument som revideras med jämna mellanrum för att förbli ett utvecklingsdrivande verktyg.

Programmet används i viss omfattning i markanvisningsprocessen samt i stadens byggande i egen regi. Programmet kopplar tydligt till stadens miljö- och klimatprogram. Programmet har genomlysts utifrån frågan om kommunala särkrav under 2019. Slutsatsen var att programmet går att användas i markanvisningsprocessen där det är lämpligt och att det inte utgör särkrav.

Utvecklingen på miljöområdet och för hållbart byggande går relativt fort. Vid sidan av programmet används även andra certifieringssystem såsom exempelvis Svanen. Fastighetsnämnden förtydligade detta genom att 2021-12-13 § 321 besluta att eventuellt krav på att följa programmet ändras i alla befintliga markanvisningar till krav på att följa programmet alternativt lämpligt miljöcertifieringssystem och inom detta uppnå en certifieringsnivå som på övergripande nivå motsvarar stadens ambitioner inom området.

Programmet stämmer inte överens med stadens riktlinjer för styrande dokument, både vad gäller innehåll och benämning. Innehållet är av reglerande karaktär och lämpar sig troligtvis bättre som en riktlinje. Innehållet behöver även ses över i relation till styrningen i stadens miljö- och klimatprogram.

Göteborgs Stads friluftsprogram 2018–2025

Friluftsprogrammet antogs av kommunfullmäktige 2018-05-17 §15 och gäller för de nämnder och styrelser som arbetar med friluftsförhållanden. Programmet är framtaget av park- och naturnämnden i samarbete med idrotts- och föreningsnämnden. Syftet med programmet är att bidra till ökad folkhälsa, integration och ett rikare kulturliv.

Målet för friluftsprogrammet är att Göteborg ska vara en stad med ett levande och varierat friluftsliv för alla.

Friluftsprogrammets mål och innehåll överlappar med andra styrande dokument i staden. Det finns tydliga kopplingar till grönstrategin och översiktsplanen, i huvudsak inom ramen för inriktningen Nära stad som handlar om att skapa tillgängliga parker, naturområden och offentliga platser.

Överlappning finns också med folkhälsoprogrammet och program för en jämlik stad där det finns mål som utgår från att samhällsplaneringen ska vara en hälsofrämjande process som främjar grönområden och underlättar fysisk aktivitet för ökad folkhälsa och jämlikhet.

Målbild Koll2035

Målbilden, som enligt stadens riktlinjer för styrande dokument kategoriseras som program, är framtagen i samverkan mellan Västra Götalandsregionen (VGR), Göteborgs Stad, Mölndals stad och Partille kommun. Respektive parts fullmäktige har tagit likalydande beslut. Göteborgs Stads kommunfullmäktige antog programmet 2018-03-22 § 34.

Målbilden ska säkerställa utvecklingen av ett starkt storstadsområde med hög tillgänglighet samt stödja utvecklingen av stadstrafikens stomnät i storstadsområdet. Den ska bland annat ge vägledning åt Västtrafik att planera för stadstrafikens framtida utbud, ge underlag för fordonsinvesteringar och underlag för att beskriva behovet av framtida infrastruktur.

Det finns behov av att revidera programmet, dels för att flera delar som exempelvis linbanan har utgått, dels för att omvärldsförändringar såsom exempelvis pandemin och teknikutvecklingen har förändrat människors resvanor och levnads- och arbetssätt, dels med anledning av den kommande nya översiktsplanen för Göteborg. En revidering kan bli aktuell om cirka 2–5 år och frågan hanteras i dialog med de andra parterna.

Handlingsplan Målbild Koll2035

Handlingsplanen antogs av kommunfullmäktige 2020-09-10 § 21 i syfte att nå Målbild Koll2035. Handlingsplanen redovisar de investeringar och utredningar som är prioriterade under tidsperioden 2020–2024. Planen har påverkan på stadsutvecklingsprojekt och förhandlingar, samt förutsättningar för stadsutvecklingsprojekt. Planen innebär dock inte ett åtagande för staden att genomföra och finansiera/delfinansiera eller genomföra några investeringar och utredningar. Handlingsplanen utgör en nulägesbild för gemensamma prioriteringar mellan parterna.

Det finns planer på att ta fram en ny handlingsplan under 2023 för kommande fyraårsperiod (2025–28). Planen kommer att innehålla en redovisning av avsteg från Målbild Koll2035.

Göteborgs Stads plan för ridsport 2020–2024

Göteborgs Stads plan för ridsport anger inriktning för kommunens arbete för att skapa nytta för utvecklingen av ridsportens verksamhet, anläggningar och ridvägar. Planen är framtagen parallellt med friluftsprogrammet och utgår från ridsport som fritids- och idrottsaktivitet.

I planen framförs vikten av att säkerställa mark för ridsportens utveckling och överlevnad. Planen tar bland annat sin utgångspunkt i barnkonventionens artiklar gällande barns rätt till lek och fritid samt folkhälsopolitiken gällande tidiga livsvillkor och samhälle som främjar fysisk aktivitet.

Ridning som idrotts-, friluft- och rekreationsaktivitet förekommer i flertalet andra styrande dokument, däribland översiktsplanen, friluftsprogrammet och grönstrategin. Det pågår även ett arbete med att ta fram ett idrottspolitiskt program i enlighet med uppdrag i kommunfullmäktiges budget för 2021.

Planen bedöms kunna löpa ut och därefter vid behov göras om till en verksamhetsnära handlingsplan. Detta skulle bidra till att minska antalet planer i staden på den övergripande nivån samtidigt som det blir en tydligare styrning. Detta behöver följas bland annat i relation till hur det idrottspolitiska programmet utvecklas.

Policy för fysisk tillgänglighet i Göteborgs Stad

Policyn beslutades av kommunstyrelsen 2006-06-14 § 273 och handlar om att öka tillgängligheten i den fysiska miljön genom ett antal strategier. Policyn anger att alla stadens nämnder och styrelser ska arbeta aktivt för att tillgänglighetsperspektivet beaktas i organisationen.

Policyn används tillsammans med och kompletterar stadens program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning, framför allt i plan- och byggprocessen.

Policyn är dock utdaterad, både vad gäller form, innehåll, mål och begrepp. En policy ska enligt stadens riktlinjer för styrande dokument inte innehålla några

mål. Denna policys mål överlappar med stadens program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Fastighetskontoret har påbörjat ett arbete med en översyn. I översynen bör ingå att relatera till den styrning som finns i lagstiftningen och programmet för full delaktighet, samt att värdera vilken typ av reglerande dokument som är mest ändamålsenlighet, samt beslutsnivån.

Parkeringspolicy för Göteborgs Stad

Parkeringspolicyn antogs av kommunfullmäktige 2009-10-08 § 9 och gäller för byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden och Parkeringsbolaget. Policyn finns sammanfattad i trafikstrategin.

Målsättningen med policyn är att den ska medverka till att staden ska vara tillgänglig för alla och att staden ska vara attraktiv och vacker med en hållbar stadsutveckling – socialt, ekonomiskt och ekologiskt. Policyn ska uppmuntra till att fler väljer kollektivtrafiken eller cykeln framför bilen.

Policyn stämmer inte överens med stadens riktlinjer för styrande dokument och delar av den är utdaterade i förhållande till omvärldsförändringar och övrig styrning i staden.

Riktlinjer för bedrivande av parkeringsverksamhet

Riktlinjen har beslutats av kommunfullmäktige 2016-02-25 § 24 och konkretiserar delar av parkeringspolicyn. Riktlinjen innehåller vägledning och råd till de nämnder och styrelser i staden som bedriver parkeringsverksamhet på kommunal mark. Riktlinjen syftar till att vara ett verktyg som stödjer hållbar mobilitet och ett effektivt arbetssätt. Gentemot medborgarna ska riktlinjerna säkerställa en likabehandling vid parkering på kommunal mark och stödja övergången till förändrade resvanor.

Riktlinjen stämmer varken överens med stadens riktlinje för styrande dokument eller den senaste tidens teknikutveckling och dagens förhållningssätt till mobilitet. Det finns även synkningsbehov till andra styrande dokument, såsom Göteborgs Stads elektrifieringsplan.

5 Slutsatser

Stadsledningskontoret bedömer att det finns förutsättningar för samordning av styrande dokument inom strategisk stadsplanering. Det finns ett antal styrande dokument som kan ses över och samordnas i syfte att få en mer sammanhållen styrning. I detta kapitel redovisas utredningens slutsatser dragna efter genomförda intervjuer och genomlysning och analys av styrande dokument.

5.1 Styrmiljöns utmaningar

Resultatet bekräftar till stor del stadsledningskontorets slutsatser i den tidigare kartläggningen av stadens styrmiljö (dnr 0322/20). Den stora mängden styrdokument upplevs svår att orientera sig i och ibland avgöra vilken styrning som har företräde. I dagens sakområdesindelade organisation tas betydande delar av styrdokumenterna fram utifrån funktion eller sakfråga. Det har fått till följd att styrmiljön upplevs fragmenterad då det saknas en tydlig övergripande inriktning och prioritering. Kommande ny organisation för stadsutveckling (NOS 2023) har betydelse för möjligheten att samordna styrande dokument för att få en effektiv, ändamålsenlig och sammanhållen styrning.

Den mest strukturerade prioriteringen sker årligen genom den så kallade startplanen som definierar vilka detaljplaner som ska startas kommande år. Startplanen, som idag primärt är ett verktyg för att planera byggnadsnämndens arbete, blir i stora delar dimensionerande för andra nämnders resurser. Upplevelsen blir då att mandat och resurser inte hänger ihop vilket försvårar både styrning och planering av de påverkade verksamheterna. I bristen på gemensam prioritering uppstår också konkurrens mellan vilka projekt som ska prioriteras.

Liksom för andra områden i staden är kommunfullmäktiges budget det överordnade styrdokumentet även inom den strategiska stadsplaneringen. I intervjuerna lyftes vikten av att stadens styrande dokument ska överensstämma med budgeten. Budgeten har en kortare tidshorisont än program och planer, vilket påverkar dess innehåll och styrning.

Att reglerande styrdokument upplevs utgöra tydligare styrning än planerande kan bero på att de har olika syfte i styrsystemet. Reglerande styrdokument är normativa till sin karaktär och anger hur verksamheten ska utföra sitt arbete. Planerande styrdokument anger en färdriktning på kort eller lång sikt och ska främst styra vad organisationen ska göra för att nå det framtida tillståndet. Nämnders och bolags reglementen respektive ägardirektiv upplevs vara mer konkreta och tydliga än planerande styrande dokument av samma anledning; att de är utformade just för detta.

Att det finns upplevelser av målkonflikter i styrmiljön, till exempel när det gäller prioriteringar, tidsperspektiv är inte förvånande. Målkonflikter inom stadsplanering är oundvikligt, särskilt i en storstad som Göteborg. Det är många intressen som behöver tillgodoses samtidigt som resurserna är begränsade. Det

viktiga är hur konflikterna hanteras, inte att de existerar, varför det även är angeläget att målkonflikter synliggörs.

Avsaknaden av program och planer inom vissa områden bör inte leda till slutsatsen att styrningen är ofullständig. Det är inget självändamål att alla sakfrågor måste ha ett styrdokument utan det är viktigt att behovet av och syftet med styrning inom ett visst område är tydliga. Stadsledningskontoret har ett särskilt ansvar i att stödja i dessa bedömningar.

5.2 Styrdokument i behov av hantering

Utifrån den fördjupade analysen i avsnitt 4.3 har nedan sammanfattande bild tagits fram. Som redan konstaterats har dokument i svart, grön eller vit text bedömts kunna lämnas utanför detta uppdrag med anledning av att de antingen omfattas av pågående översyn inom ett annat fält, är antagna av enbart andra instanser, är renodlade reglerande styrande dokument eller har begränsad påverkan på strategisk stadsplanering. Styrdokument i röd text bedöms ha förutsättningar att samordnas eller vara i behov av översyn/revidering i syfte att bidra till en mer sammanhållen styrning i staden. I detta sammanhang bör nämnas att Målbild Koll2035 samt tillhörande handlingsplan även har antagits av regionfullmäktige och grannkommuners fullmäktige, vilket innebär att staden inte har full rådighet över dokumenten.

Styrande dokument för: Strategisk stadsplanering			
Lagar och annan författning	Planerande styrande dokument	Reglerande styrande dokument	Styrande dokument inom andra områden med påverkan
<ul style="list-style-type: none"> PBL, MB, LOU, PBF, EKS, DL, BBR, FL Lag energi- och klimatstrategi Lag om kommunernas bostadsförbättringsansvar Väglagen, STFS Trafikoch störfrihetsförordning Lag om trafikskatt Vägverkets föreskrifter Skollagen 	<p>Vision</p> <ul style="list-style-type: none"> Vision och strategier för Älvstaden Vision Kungälv Park 2025 Vision Göteborg 2021 <p>Program</p> <ul style="list-style-type: none"> Gbg Stads program för bostadsförbättring 2021 -2026 Gbg Stads miljö- och klimatprogram 2021 -2030 Gbg Stads näringslivsstrategiska program 2018-2035 Kulturprogram för Gbg Stad Gbg Stads program för en jämlik stad Göteborgsregionen minskar avfallet 2020 -2030 (GR/KF) Gbg Stads program för lokalbeföring 2020 -2026 Gbg Stads program för trygghetsfrågande och brottsförbyggande arbete Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning Gbg Stads folkhälsoprogram Gbg Stads program för beskärningens utveckling till 2030 Gbg Stads fritidsprogram 2018 -2025 Målbild koll2035 (VGR/KF) Program för miljöpassat byggande (FN) Trafiksäkerhetsprogram 2010 -2020 (TN) Cykelprogram för nära storstad 2035 (TN) Trafikstrategi för nära storstad 2035 (TN) Grönstrategi för en blå och grön stad 2035 (PN) Strategi för utbyggnadsplanering 2035 (BN) Översiktsplan för Göteborg, inklusive fördjupningar och tillägg <p>Plan</p> <ul style="list-style-type: none"> Gbg Stads åtgärdsprogram mot buller 2019 -2023 Gbg Stads lokalbeföringsplan 2021 Gbg Stads översiktsplan 2021 -2030 Gbg Stads handlingsplan för åldersvänliga Göteborg 2021 -2024 Handlingsplan Målbild Koll2035 (VGR/KF) Gbg Stads elektrifieringsplan 2021 -2030 Gbg Stads plan för rådspår 2020 -2024 Gbg Stads energiplan 2022 -2030 Klimatanpassningsplan Godsplan 	<p>Policy</p> <ul style="list-style-type: none"> Parkeeringspolicy för Gbg Stad Policy för fysisk tillgänglighet i Gbg Stad (KS) Gbg Stads policy för säkerhetsåtgärder i planering av stadsmiljöer Göteborgs stadsmiljöpolicy (BN, PN, TN) Arkitekturpolicy för Göteborg (BN) Gbg Stads miljöpolicy Gbg Stads dagvattenpolicy <p>Riktlinje</p> <ul style="list-style-type: none"> Gbg Stads riktlinje för markanvisning Gbg Stads riktlinje för exploateringsavtal Riktlinjer för bedrivande av pareringsverksamhet Gbg Stads riktlinje för gemensam byggprocess Riktlinjer för kompensationsåtgärder för ekosystemtjänster i plan- och exploateringsprojekt i Gbg Stad Ramprogram för lokalutformning av BMS i fristående hus i Gbg Stad (KS) Ramprogram för lokalutformning av äldreboenden i Gbg Stad (KS) Gbg Stads riktlinje för stadens lokalbeföringsplan och nämnders lokalbehovsplaner Gbg Stads riktlinje för ramprogram Gbg Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler Gbg Stads riktlinje för samnyttjan och samlokalisering Riktlinjer för nyckeltal för frystor <p>Regel</p> <ul style="list-style-type: none"> Gbg Stads regel för miljö- och trafiksäkerhetskrav för lätta och tunga fordon <p>Anvisning</p> <ul style="list-style-type: none"> <p>Rutin, instruktion</p> <ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Plan mot hemlöshet Plan för att förbättra hittprocessen i livsvillkor Innovationsprogram Gbg Stads riktlinje för resor och möten i tjänsten Gbg Stads riktlinje för inköp och upphandling Gemensamma miljökrav vid upphandling av entreprenader Säkerhetspolicy Principer för beredning och uppföljning av investeringar i leasing och tecknande av hyresavtal

Bild 2. Sammanfattande bild över styrdokument inom strategisk stadsplanering. Röd text anger dokument som ingår i den fördjupade analysen och grön text anger styrdokument där arbete pågår med framtagande eller revidering. Bilden finns i större format i bilaga 2.

Generellt sett innebär förslag till ny översiktsplan att ett antal dokument behöver ses över då dokumenten antingen är inarbetade eller påverkas av en reviderad inriktning. Stadsledningskontorets bedömning är att översynen behöver göras samlat då det finns förutsättningar för att slå samman dokument, inte minst på grund av överlappningar.

Flera av de analyserade dokumenten är framtagna innan stadens nu gällande riktlinje för styrande dokument beslutades och det finns därför ett värde i att se

över dokumenten utifrån riktlinjen för att göra dokumenten mer samordnade i sin utformning och status.

Kommunfullmäktige har parallellt med detta uppdrag beslutat om en rad andra uppdrag som rör styrande dokument som ingår i denna utredning, bland annat uppdatering av grönstrategin och trafikstrategin. Denna utredning avser att ge styrning, eller förtydliga styrningen, avseende dessa uppdrag i syfte att uppnå en mer sammanhållen styrning.

Det är behoven och den politiska viljeinriktningen i staden jämte regleringen i lagstiftningen som avgör mängden styrdokument på stadsövergripande nivå. Som tidigare nämnt kan lagar och regler innebära vissa begränsningar i möjligheterna att samordna och slå samman styrande dokument. Inom strategisk stadsplanering finns det för närvarande lagkrav gällande styrdokument för översiktlig fysisk planering, bostadsförsörjning, markanvisning, exploateringsavtal, åtgärder gällande buller, energiplanering samt avfallsplanering.

Nedan följer slutsatser gällande de analyserade dokumenten, uppdelat i fyra kategorier; styrdokument i behov av samordning, styrdokument i behov av översyn/revidering, styrdokument som kan ersättas, samt styrdokument som kan upphävas.

Styrdokument i behov av samordning

Strategin för utbyggnadsplanering, grönstrategin och trafikstrategin är framtagna av och beslutade i byggnadsnämnden, park- och naturnämnden respektive trafiknämnden. Kommunfullmäktige har uppdragit åt park- och naturnämnden och trafiknämnden att uppdatera grön- respektive trafikstrategin. Samtidigt pågår en förstudie på stadsbyggnadskontoret gällande en ny utbyggnadsplanering.

Kommunfullmäktige har även beslutat om en ny organisation för stadsutveckling (NOS 2023), som ska träda i kraft år 2023. I NOS 2023 kommer den nya nämnden för fysisk planering att ansvara för att ta fram förslag till en samordnad styrning för den strategiska stadsplaneringen, inklusive bland annat trafik- och grönfrågor, vilket påverkar behovet av styrdokument.

De tre strategidokumenterna utformades innan nu gällande riktlinjer för styrande dokument fanns på plats och är tydligt kopplade till den nuvarande nämndorganisationen. I sina nuvarande utformningar hanterar strategierna styrning inom respektive sakområde men är uppbyggda på olika sätt och har olika nivåer på innehåll. Strategiernas innehåll har värderats i arbetet med den nya översiktsplanen och en del har kunnat inarbetas i den, i vissa fall i uppdaterad form.

En översiktsplan innehåller inte någon detaljerad analys och beskrivning av i vilken takt eller ordning olika stadsbyggnadsåtgärder behöver genomföras. Stadsledningskontoret ser att det finns behov av en sådan beskrivning. Översiktsplanens mål och inriktningar bör brytas ner och konkretiseras i en plan

för genomförande – i denna rapport kallad genomförandeplan – som styr bebyggelseakt och volym på hela staden-nivå.

Planen ska bidra till en samordning av olika åtgärder inom staden. Den blir ett underlag för att kunna fatta beslut om var i staden och när i tiden arbeten för såväl enskilda exploaterings- eller större investeringsåtgärder som med planprogram och detaljplaner ska påbörjas. Bedömningen är att det möjliggör för att stärka förståelsen för beroenden mellan satsningar och åtgärder, inte minst när det gäller större tröskelinvesteringar i stadens anläggningar och funktioner för att möjliggöra en eftersträvad tillväxt eller kraftsamling. Detta samordnas med både stadens långsiktiga investeringsplanering och arbetet med de olika investeringsbudgetar som berörs. En genomförandeplan bedöms också kunna ge en ökad tydlighet för externa intressenter kring stadens prioriteringar, investeringar och planerade utbyggnadsordningar med mera.

En mer konkretiserad genomförandeplan bedöms därutöver skapa bättre förutsättningar för att på ett tydligare sätt koppla mot såväl nämnder och styrelser långsiktiga investeringsplanering som till stadens centrala årliga budgetprocess avseende investeringsplaneringen. En mer samlad genomförandeplanering behöver samtidigt utgå från stadens långsiktiga finansiella förutsättningar och verksamheternas tillgängliga resurser på ett tydligare sätt än vad dagens mer uppdelade investerings- och utbyggnadsplanering gör.

Stadsledningskontoret bedömer att de uppdrag som kommunfullmäktige har gett till park- och naturnämnden om grönstrategin och trafiknämnden om trafikstrategin, liksom den förstudie som stadsbyggnadskontoret leder kring utbyggnadsplanering ska fokusera på att göra förberedande arbete och att uppdatera kunskapsunderlag kopplat till de befintliga dokumenten, men inte fatta några beslut kring reviderade dokument, vilket skulle riskera att cementera gamla strukturer från nuvarande organisation. Det är den nya organisationen för stadsutveckling som bör fatta beslut om begäran om igångsättningsbeslut med hur en genomförandeplan ska utformas, för att stödja den nya organisationen.

I den genomförandeplan som skisseras här inkluderas trafik- och grönfrågor, jämte andra sakfrågor av vikt och relevans, såsom exempelvis teknisk försörjning, näringsliv och samhällsservice, i syfte att få en mer samlad och avvägd styrning. Delar av cykelprogrammet och parkeringspolicyn bedöms också kunna ingå i det arbetet.

Styrdokument i behov av översyn/revidering

Det finns behov av och planer på att revidera Målbild Koll2035 och dess tillhörande handlingsplan inom närtid. Dialog pågår mellan ingående parter.

Stadens parkeringspolicy behöver ses över utifrån att den till delar är utdaterad och för att stämma överens med stadens riktlinjer för styrande dokument. Detta behöver göras i samband med arbetet med en genomförandeplan och i det sammanhanget behöver övervägande göras gällande vad som kan tas omhand

inom ramen för det arbetet, och vad som eventuellt behöver fortsätta finnas i form av reglerande styrande dokument.

Stadens riktlinjer för bedrivande av parkeringsverksamhet behöver revideras av samma skäl som parkeringspolicyn. Eftersom riktlinjerna bygger på parkeringspolicyn behöver den ses över i samband med att policyn revideras. Det finns även synkningsbehov till andra styrande dokument, såsom stadens elektrifieringsplan.

Vision Älvstaden kan behöva ses över efter det att NOS 2023 trätt i kraft. Stadsledningskontorets bedömning är att en utvärdering av visionen är motiverad men att denna, för att vara framåtsyftande, bör göras i den nya organisationen.

Styrdokument som kan ersättas

Cykelprogrammet och trafiksäkerhetsprogrammet kan ersättas med planer på nämndnivå. Delar av cykelprogrammet kan ingå i kommande genomförandeplan.

Programmet för miljöanpassat byggande kan ersättas med en riktlinje på nämndnivå.

Stadens policy för fysisk tillgänglighet kan ersättas med en riktlinje. Fastighetskontoret har påbörjat ett arbete med en översyn.

Styrdokument som kan upphöra att gälla

Vision Göteborg 2021 kan upphöra att gälla vid utgången av 2023. År 2021 har passerat och visionen utgör numera främst styrning gällande jubileumsfirandet år 2023.

Vision Kvibergs Park kan upphöra att gälla vid utgången av 2025. Utifrån utredningen, och nuvarande struktur för styrande dokument, anser stadsledningskontoret att staden bör vara restriktiv med visionsdokument för mindre geografiska områden. Vid eventuella fortsatta behov av styrning inom området kan andra typer av styrdokument lämpa sig bättre, såsom exempelvis planer på nämndnivå eller fördjupning av eller tillägg till översiktsplanen.

Stadens plan för ridsport bedöms kunna upphöra att gälla vid utgången av 2024. Den kommande nya översiktsplanen innehåller styrning inom området på en stadsövergripande nivå. Där står att stadsutveckling ska ta hänsyn till och bevara befintliga ridvägar, samt att mark behöver säkras för ridsportens utbyggnad i anslutning till jordbruksmark, naturreservat eller större grönområden. Vid eventuella fortsatta behov av styrning kan planen göras om till en handlingsplan på nämndnivå. Stadsledningskontoret bevakar frågan utifrån hur andra styrdokument utformas.

Friluftsprogrammet kan upphöra att gälla vid utgången av 2025 och dess mål och strategier kan vid behov inkluderas dels i redan befintliga styrdokument, dels i kommande styrdokument inom folkhälsa, jämlikhet och stadsplanering.

5.3 En mer samlad hantering av aktualitet hos styrdokument

Hantering av aktualiteten hos styrande dokument inom strategisk stadsplanering skulle kunna synkroniseras med framtagandet av den lagstadgade planeringsstrategin (PBL 2010:900). Planeringsstrategin ska utreda hur stor del av översiktsplanen som är aktuell och vilka förändrade planeringsförutsättningar som påverkar översiktsplanens aktualitet. Planeringsstrategin ska tas fram en gång per mandatperiod och den första ska antas av kommunen 24 månader efter valet 2022.

Genom en mer sammanhållen uppföljning av de styrande dokumenten på området blir det tydligare hur hela styrningen på området ser ut och det går också över tid att se var det finns överlapp eller glapp i styrningen. Den nya nämnden för fysisk planering kommer att få ta ställning till på vilket sätt detta kan genomföras.

5.4 Ny organisation för stadsutveckling

Detta utredningsuppdrag har sin bakgrund i den flora av styrdokument som till stor del är produkter av den nuvarande organisationen inom stadsutveckling och dess utmaningar. Uppdraget gavs som ett led i att skapa en mer enhetlig styrning inom området. Beslutet om genomförande av NOS 2023 fattades efter att det uppdrag som redovisas i denna rapport givits. Till stor del sammanfaller syftet med denna utredning med en del av syftet med NOS-utredningen;

”Det är också otydligt vem som har ansvar för att driva arbetet med den strategiska planeringen. Idag har varje nämnd en egen strategisk planeringsfunktion/process som sedan ska samordnas med övriga nämnders, men utan att någon part har mandat att avväga olika intressen ur ett helastaden-perspektiv. Det innebär att det idag sker ett omfattande arbete med att kalibrera mål och ambitioner i de olika processerna. Möjligheterna att systematisk styra på helhet upplevs begränsade och resurskrävande.”³

”Genom att samla den tidiga och strategiska planeringen på nämnden med ansvar för fysisk planering finns goda förutsättningar för en mer samlad och sammanhållen styrning.”⁴

Denna utredning behöver därför i många fall göra avvägningar i vad som är rimligt att göra eller besluta innan NOS 2023 träder i kraft, vad som kan stötta införandet av NOS 2023, och vad som behöver få utformas i den nya organisationen. I kommer de styrande dokument som ska finnas inom området framgent att få en delvis annan betydelse och en uppgift i att stödja den mer skedesindelade organisationen.

³ Utdrag ur rapporten Ny organisation för stadsutveckling – för planering, genomförande och förvaltning av staden, 2021-10-07

⁴ Dito

I NOS-utredningen finns beskrivningar gällande både en strategisk och en taktisk nivå av styrning;

”[Den inledande fasen inom stadsutveckling, att] Analysera och planera stadsutveckling handlar om att skapa en långsiktig inriktning för stadens markanvändning baserat på politisk vilja och stadens behov. I detta skede sker framtagande av strategisk och taktisk styrning som underlag för prioritering av hur staden ska utvecklas över tid, vilket innefattar såväl översiktsplanering enligt plan- och bygglagen (PBL) som övergripande planering av infrastruktur, bostads- och lokalförsörjning. Skedet omfattar även taktiska ställningstaganden kring stadsutvecklingens takt och volym.”⁵

Föreliggande utredning väljer att inte fullt ut gå in på hur detta ska omhändertas av de styrande dokumenten. Detta för att inte låsa kommande arbete med reglementen och genomförande av ny organisation, där mycket arbete som relaterar till detta kommer att hanteras. Därav kommer utredningens förslag bli något mera övergripande än vad som hade blivit fallet om inte arbetet med ny organisation hade pågått parallellt.

⁵ Dito

6 Möjliga inriktningar för fortsatt arbete

Stadsledningskontoret bedömer att det finns förutsättningar för att samordna och minska antalet program och planer inom den strategiska stadsplaneringen. I detta kapitel beskrivs hur detta skulle kunna gå till.

6.1 Förslag till struktur för styrande dokument inom strategisk stadsplanering

Stadsledningskontoret föreslår en struktur för styrande dokument inom strategisk stadsplanering som innebär en förflyttning från många stadsövergripande planerande styrande dokument till få program och planer på staden-nivå, som i sin tur kan följas av (handlings-/verksamhets-) planer på nämnd-/styrelsenivå. Planer på nämnd-/styrelsenivå ska utgå ifrån den stadsövergripande styrningen. Planerna föreslås gälla för en begränsad period där det mer i detalj anges vad som ska göras och när.

Färre och övergripande styrdokument bidrar generellt sett till en tydligare och effektivare styrning. Färre styrdokument på staden-nivå bidrar även till att tydliggöra förhållandet till styrdokument inom andra styrområden, exempelvis mellan strategisk stadsplanering och miljö- och klimatområdet.

Genom färre styrdokument möjliggörs även en tydligare ekonomisk styrning. Det är i den övergripande planeringen som de tidiga kommunalekonomiska konsekvenserna av stadens önskade planering behöver lyftas för att med de breda penseldragen värdera stadens förutsättningar för en viss stadsutveckling.

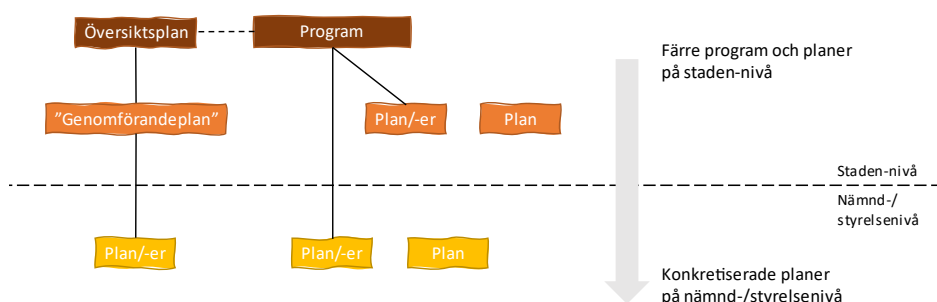


Bild 3. Illustration över föreslagen styrdokumentsstruktur. Streckad linje mellan översiktsplan och program innebär påverkan i olika grad mellan dokumenten. Heldragen linje innebär direkt koppling mellan dokument.

Mål, inriktningar och övrig styrning inom mark- och vattenanvändning ingår i översiktsplanen, där de på en övergripande nivå är avvägda mot varandra. Med bakgrund i de behov som har identifierats, bland annat av strategiska ställningstaganden och prioriteringar i både tid och volym, finns förutsättningar för att bryta ner översiktsplanens inriktningar och ambitioner i en

stadsövergripande plan för genomförande – i denna rapport kallad genomförandeplan. Planen föreslås utgöra en gemensam inriktning för staden och omfatta utbyggnad kopplat till flera sakområden; bebyggelse och bostäder, mobilitet och transport, tillgänglighet, verksamheter och samhällsservice, infrastruktur och teknisk försörjning, utformning av offentliga rum och arkitektur, grönstruktur och park. De frågor som inte är av stadsövergripande karaktär men som ändå är i behov av styrning föreslås ingå i planer på nämnd-/styrelsenivå.

För att ta ett exempel beskrivs här hur grönfrågorna i staden skulle kunna hanteras i enlighet med föreslagen struktur. I dagsläget innehåller stadens grönstrategi mål och strategier inom både planering, byggande, skötsel och aktivering. Många delar inom planering ingår i förslag till ny översiktsplan men det finns en del kvar som skulle kunna ingå i en kommande genomförandeplan. Delarna kring att bygga, sköta och aktivera skulle kunna utgöra plan/-er på nämnd-/styrelsenivå.

I denna utredning har tidshorisont för en genomförandeplan övervägts med slutsatsen att det är en fråga som behöver redas ut av den nya nämnden för fysisk planering.

6.2 Stegvis förändring

Förändringen av styrdokumentet inom strategisk stadsplanering bedöms kunna göras stegvis, i förhållande till NOS 2023. Ett förslag till en möjlig hantering beskrivs nedan.

Ett första steg (2022)

Förslaget till ny översiktsplan för Göteborg planeras att antas under våren 2022 och påverkar flertalet styrande dokument inom stadsutvecklingsområdet. Som ett första steg i det fortsatta arbetet föreslås grönstrategin, trafikstrategin och strategin för utbyggnadsplanering värderas utifrån vad som är omhändertaget i den nya översiktsplanen och vad som behöver fortsatt styrning, antingen inom arbetet med en genomförandeplan eller i form av styrande dokument på nämnd-/styrelsenivå. I samband med värderingen av trafikstrategin bör även cykelprogrammets innehåll värderas i förhållande till ovanstående förslag till struktur för styrande dokument. Detta arbete görs med fördel som ett förberedande arbete inför kommande genomförandeplan inom NOS 2023.

Detta innebär att kommunfullmäktiges uppdrag om att uppdatera grönstrategin och trafikstrategin ska fokusera på att göra förberedande arbete och att uppdatera kunskapsunderlag kopplat till de befintliga dokumenten, men inte fatta några beslut kring reviderade dokument.

I detta första steg fortskrider redan påbörjat arbete med att ersätta trafiksäkerhetsprogrammet med en plan på nämndnivå, samt att undersöka möjligheterna att ersätta policy för fysisk tillgänglighet med en riktlinje. Arbetena bedrivs av trafiknämnden respektive fastighetsnämnden.

Efterföljande steg (2023-)

NOS 2023 innebär en mer skedesindlad organisation. Arbetet med att ta fram en genomförandeplan för översiktsplanen, bör göras som en del i uppstarten av NOS 2023, där den nya nämnden för fysisk planering får en särställning. Nämnden ska ansvara för översiktsplanering och ta fram relevanta planeringsunderlag för arbetet med stadsutveckling. Nämnden ska också ansvara för att ta fram styrande dokument på området, med ett särskilt ansvar för underlag för stadens prioriteringar. Resultatet av prioriteringen ska kunna ge förutsättningar för bland annat kommande investerings- och resursplanering. Flertalet av de dokument som tas fram av nämnden med ansvar för fysisk planering behöver beslutas av kommunfullmäktige då de är av principiell karaktär och rör flera nämnder och styrelser. Framtagandet av genomförandeplanen kommer att behöva göras i bred samverkan och samarbete med flera berörda aktörer, både inom och utanför staden.

I samband med arbetet med en genomförandeplan behöver övervägande göras gällande vad i parkeringspolicyn som kan tas omhand inom ramen för det arbetet, och vad som eventuellt behöver fortsätta finnas i form av reglerande styrande dokument. Riktlinjer för bedrivande av parkeringsverksamhet föreslås också ses över i detta steg.

Vidare föreslås program för miljöanpassat byggande också ses över i detta steg. Programmet är beslutat på nämndnivå och kan ersättas av en riktlinje, vilket bör hanteras av den nya nämnden för exploatering, som i egenskap av exploatör/markägare kommer att ha ansvar för att driva kommunens markutvecklingsuppdrag utifrån den övergripande planeringen och prioriteringen samt stadens övriga målsättningar.

Flera dokument, både planerande och reglerande, inom trafik och mobilitet berörs av trafikstrategin. Målbild Koll2035 är antagen av både Göteborgs och andra kommuners fullmäktige samt regionfullmäktige, vilket innebär att staden inte har rådighet att revidera den på egen hand.

Åtgärder på längre sikt (2023–2025)

Vision Älvstaden bör utvärderas efter att NOS 2023 trätt i kraft. Utvärderingen bör göras av, eller i samverkan med, ny nämnd för fysisk planering.

Det finns idag ett antal styrande dokument som bedöms kunna upphöra att gälla efter det att deras giltighetstider är slut.

Vision Göteborg 2021 och Vision för Kvibergs Park saknar redan idag betydelse för den strategiska stadsplaneringen men fungerar samtidigt väl för samverkan för drift och evenemang för jubileumsplanerna år 2023 respektive inom Kvibergs område.

Stadens plan för ridsport har en planperiod som sträcker sig till år 2024 och bedöms därefter kunna upphöra att gälla på den stadsövergripande nivån. Vid eventuella fortsatta behov av styrning kan planen göras om till en handlingsplan

på nämndnivå. Stadsledningskontoret bevakar frågan utifrån hur andra styrdokument utformas.

Friluftsprogrammet kan upphöra att gälla vid utgången av 2025 och delar av den kan vid behov inarbetas i befintliga eller kommande styrdokument inom folkhälsa, jämlikhet och stadsplanering.

Bilagor

Bilaga 1: Översikt styrande dokument inom strategisk stadsplanering

Bilaga 2: Översikt styrande dokument i behov av hantering