

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-22

SBN 2024-12-17

Diarienummer SBF-2023-01379

Handläggare

Anna Vänngård Sandell

Telefon: 031-368 09 55

E-post:

anna.vanngard.sandell@stadsbyggnad.goteborg.se

Förslag till Övergripande inriktning samordnad stadsutveckling, ÖISS 2025

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Godkänna förslag till Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling i enlighet med bilaga 1 till stadsbyggnadsförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Föreslå kommunfullmäktige att godkänna Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling.
3. Anteckna informationen i kunskapsunderlagen "Förutsättningar för utbyggnad och genomförande" samt "Ekonomiska förutsättningar för stadsutvecklingen".

Sammanfattning

Stadsbyggnadsnämnden har i sitt reglemente ansvar för att ta fram underlag till kommunfullmäktige för prioriteringar för hur staden ska utvecklas över tid, inklusive överväganden kring ekonomi och genomförbarhet. För att svara mot detta har ett förslag till "Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling" (ÖISS) tagits fram i bred samverkan. Till ärendet hör även två kunskapsunderlag som sammanfattar de omständigheter som ligger till grund för den föreslagna inriktningen.

ÖISS syftar till att möjliggöra en mer samordnad och gemensam styrning för stadens utveckling. Inriktningen utgör ett kompletterande styrnings- och ledningsverktyg i relation till översiktsplanen, planeringsstrategin och andra styrande dokument, och i relation till budgetprocessen och nämnders genomförandeplanering. Ett beslut om inriktning enligt förslaget till ÖISS kan även utgöra underlag för fördelning av ekonomiska resurser och kommande beslut om specifika initiativ och åtgärder.

Förvaltningen bedömer att såväl arbetssättet som förslaget till ÖISS bidrar till att stärka förutsättningarna för en mer samordnad styrning inom kommunen. Förvaltningen bedömer vidare att ÖISS utgör en vägledning och gemensam utgångspunkt för stadsutvecklande nämnder vad gäller planering av såväl verksamhet som investeringar.

För att ÖISS ska fungera som styrinstrument krävs fortsatt processutveckling inom och mellan förvaltningarna. Metodutveckling behövs också kopplat till fördjupade analyser och underlag avseende genomförbarhet och ekonomi, samt för uppföljning och kontinuerlig utvärdering av styrningseffekterna.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Kommunen står sammantaget inför stora finansiella utmaningar för att hantera den planerade stadsutvecklingen. Den föreslagna inriktningen kommer att kräva stora

nyinvesteringar och driftsresurser för både skatte- och VA-kollektivet. Samtidigt är behovet av reinvesteringar och underhåll stort för att upprätthålla befintlig kapacitet och funktion. Även exploateringsekonomin möter strukturella utmaningar framöver. Lägre resultatnivåer och ett försämrat kassaflöde skulle innebära att behovet av att låna ökar, vilket även skulle medföra att stadens samlade låneskuld ökar.

Flera stora stadsutvecklingsinitiativ och åtaganden som befinner sig i tidiga eller mycket tidiga skeden saknar ännu nödvändig information för att göra tillräckliga ekonomiska bedömningar. Förutsättningen för att kommunen ska kunna uppnå inriktningen i ÖISS och samtidigt klara de finansiella målsättningarna är därför att kommunen kontinuerligt utvecklar såväl metoder som de ekonomiska beslutsunderlagen. Dessa behöver utgöra en viktig förutsättning för beslut om ett initiativ är moget för att tas vidare till nästa skede. Konsekvenser för stadens finansiella målsättningar kommer i samband med dessa beslut att behöva värderas kontinuerligt.

Bedömningen är att kommunens förutsättningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning, som definieras av de finansiella målsättningarna, begränsar den utvecklingstakt som är möjlig. Det innebär att utvecklingen kan komma att behöva genomföras över en längre tid än vad investeringsnomineringarna indikerar för att kommunen samtidigt ska kunna upprätthålla god ekonomisk hushållning i verksamheten.

Stadsutveckling och investeringar i exempelvis klimatanpassning, grönstruktur, kommunal service och mobilitet kan samtidigt potentiellt bidra med mycket stora värden och effekter som inte återspeglas i den ekonomiska informationen och som inte omfattas av utvärderingen av kommunens finansiella nyckeltal.

Bedömning ur ekologisk dimension

Utvecklingen av staden har påverkat den biologiska mångfalden över tid och bedömningen är att inriktningen fortsatt ger negativ påverkan. Detta eftersom exploatering ianspråktar mark och den föreslagna bebyggelseutvecklingen innebär att fler människor kommer att nyttja grönstrukturen. Omvandling av tidigare verksamhetsmark eller trafikytor kan dock bidra positivt. Även vissa initiativ som avser grönstruktur/blågröna stråk stärker biologisk mångfald.

Inriktningen skapar förutsättningar för omställning för ett minskat klimatavtryck genom att prioritera initiativ som bidrar till hållbart resande genom infrastruktur och utveckling vid tyngdpunkter och kapacitetsstarka stråk.

Bedömning ur social dimension

Föreslagen inriktning bedöms bidra positivt till de sociala målen. På en aggregerad nivå innebär det att inriktningen bedöms främja hälsosamma livsmiljöer och öka en jämlik tillgång till stadens resurser. Bedömningen baseras på att inriktningen bidrar till målen både genom tillkommande utbud av bostäder, service, arbetsplatser och kultur och genom infrastruktur som förbättrar tillgängligheten. Inriktningen bedöms vidare ge möjlighet att minska boendesegregation genom ökad tillgång till olika typer av bostäder.

Inriktningen bedöms även skapa förutsättningar för en bättre fungerande närmiljö. Det finns dock försvårande förutsättningar för att stärka närmiljön i innerstaden som handlar om att svårigheter att skapa tillräckliga ytor för grönstruktur och kommunal service. Det

finns även försvårande faktor som påverkar livsmiljön negativt, såsom luftkvalitet och buller.

Inriktningen stärker kommunens möjligheter att möta ett förändrat klimat genom att prioritera åtgärder som minskar dess negativa effekter för både människor, miljö och ekonomiska värden. Vissa områden bedöms dock vara problematiska med avseende på skyfall, högvatten och värmestress.

Bilagor

1. Förslag till Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling
2. Kunskapsunderlag Förutsättningar för utbyggnad och genomförande
3. Kunskapsunderlag Ekonomiska förutsättningar för stadsutvecklingen

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden ska ta ställning till underlag för prioritering av hur kommunen ska utvecklas över tid, för beslut i kommunfullmäktige. Underlaget inkluderar överväganden kring ekonomi och genomförbarhet avseende kommunens samlade åtagande för utveckling och förvaltning av staden.

Beskrivning av ärendet

Ärendet innefattar förslag till vägledande principer vid prioritering av utvecklingsinitiativ. Som underlag för förslaget följer två kunskapsunderlag, vilka syftar till att ge kunskap om förutsättningar för ekonomi och genomförbarhet och som speglar kommunens samlade åtaganden för utveckling och förvaltning av staden.

Bakgrund

Stadsbyggnadsnämnden fick i oktober 2023 information om arbetet med att ta fram ett förslag till Övergripande Inriktning för Samordnad Stadsutveckling (ÖISS), och i samband med det gav nämnden förvaltningen i uppdrag att vidareutveckla underlaget i samarbete med berörda förvaltningar.

Syfte

ÖISS syftar till att möjliggöra en samordnad styrning och en gemensam inriktning för stadens stadsutveckling. Inriktningen utgör ett kompletterande styrnings- och ledningsverktyg i relation till översiktsplanen, planeringsstrategin och andra styrande dokument, och i relation till budgetprocessen och nämnders genomförandeplanering. ÖISS beskriver på ett samlat sätt vilka aktiviteter som är aktuella för olika initiativ samt i vissa fall även när dessa är lämpliga att genomföra.

Det saknas idag ett gemensamt prioriteringsunderlag utifrån en etablerad styrningsprocess. Det har hittills inte heller funnits ett utpekat ansvar för en sådan samordning.

Översiktsplanen är utgångspunkten för ÖISS. Genom prioriteringar och en väl avvägd planering kan Göteborgs resurser bli mer jämlikt tillgängliga. Ett genomförande av översiktsplanen kräver att stadsutvecklingen uthålligt följer översiktsplanens utvecklingsinriktning med dess prioriterade strategier och geografiskt kopplade utbyggnadsstrategi. Många aktörer behövs för att utveckla Göteborg och en kraftsamling förutsätter en bred samverkan. I ÖISS beskrivs och bedöms specifikt Göteborgs Stads del av utvecklingen.

ÖISS utgör ett stöd för de stadsutvecklande nämndernas genomförandeplanering avseende såväl verksamhet som investeringar. Beslutet att godkänna ÖISS ersätter inte övriga specifika beslut avseende exempelvis planprogram, detaljplaner eller investeringsprojekt. Detta innebär att arbetet med initiativen följer ordinarie beslutsprocess och löpande är föremål för prövning vad gäller bland annat tid, kostnad och innehåll.

Inriktningen för stadsutvecklingen bygger dels på generella prioriteringar, dels på prioriterade initiativ. De generella prioriteringarna i ÖISS föreslås utgöra vägledande prioriteringar för alla nämnder som har ansvar för fysisk utveckling av Göteborg. Som en konsekvens av detta är åtgärder som bedöms vara en förutsättning för eller tydligt stödja

ett i ÖISS utpekade initiativ prioriterade i relation till andra jämförbara investeringar och åtgärder.

Ett beslut om inriktning enligt förslaget till ÖISS utgör underlag för fördelning av ekonomiska resurser och för kommande beslut om specifika initiativ och åtgärder. Fördjupade analyser och underlag avseende genomförbarhet och ekonomi behöver utvecklas kontinuerligt.

Inriktningen föreslås gälla tills vidare, men om förutsättningarna ändras kan detta påverka inriktningens aktualitet och motivera en omprövning av inriktningen. En utgångspunkt är att kommunfullmäktige fattar beslut om ÖISS en gång per mandatperiod och att kunskapsunderlagen hålls uppdaterade.

Omfattning

ÖISS redovisar inriktning för såväl pågående som planerade stadsutvecklingsinitiativ och åtgärder på en övergripande nivå.

Fokus för ÖISS är att synliggöra dels åtgärder som kommer att innebära ett stort ekonomiskt åtagande för kommunen, dels åtgärder som ställer särskilda krav på samordning mellan de stadsutvecklande nämnderna. Det innebär att det finns många projekt och investeringar som inte omnämns i ÖISS. För dessa bidrar de generella prioriteringarna i ÖISS med vägledning och sådana initiativ hanteras inom ramen för respektive nämnds grunduppdrag. Konkreta åtgärder för kontinuerlig drift och planerat underhåll av kommunens olika anläggningar behandlas inte i ÖISS.

De stadsutvecklingsinsatser som behandlas särskilt i ÖISS har delats in i tre olika typer: stadsutvecklingsinitiativ, systemviktiga initiativ och stadsmiljöinitiativ.

Utgångspunkt för bedömning av initiativ

Den bärande principen är att stadsutvecklingsinitiativ och åtgärder med hög samhällsnytta ska prioriteras.

Kommunfullmäktige har genom beslut om översiktsplanen pekade ut de tre viktigaste utmaningarna som stadsutvecklingen i Göteborg ska möta.

- Omställning till en mer hållbar och klimatanpassad stad
- Bryta segregationen
- Säkerställa förutsättningarna för en växande stad

Utgångspunkten för bedömningen av ett initiativ är hur väl det bidrar till att uppfylla kommunfullmäktiges mål och strategier. De styrdokument som har legat till grund för bedömningen är:

- Översiktsplan för Göteborg
- Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021–2030
- Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018-2026
- Program för bostadsförsörjning i Göteborg 2021-2026
- Göteborgs Stads Näringslivsstrategiska program 2023-2035

Vilka förutsättningar ett initiativ har för att realiseras är framför allt kopplat till vilket skede det befinner sig i och vilka beroenden som finns. Sammantaget kan detta beskrivas som initiativets mognadsgrad.

Inriktning för stadsutveckling

Inriktningen för stadsutvecklingen består dels av generella prioriteringar, dels av prioriterade initiativ. De generella prioriteringarna gäller för kommunen som helhet och syftar till att adressera de utmaningar som är tidsmässigt viktigast för kommunen att fokusera på. För nämnder som bedriver systemkritisk och speciallagsreglerad verksamhet kan dessutom finnas särskilt beslutade prioriteringsordningar.

Generella prioriteringar är:

- Prioritera åtgärder som skyndar på klimatomställningen
- Kraftsamla för en mer sammanhållen stad
- Planera för bostäder utifrån stadens behov
- Prioritera systemviktiga åtgärder
- Utveckla blågröna stråk och parker
- Planera för nya jobb på rätt plats
- Värdera fördelningen mellan ny- och reinvesteringar

Dessa är vägledande för samtliga nämnder som i sin verksamhet bidrar till den fysiska utvecklingen av staden.

De prioriterade initiativ som presenteras i ÖISS delas in i inriktningskategorierna: att fortsätta, att påbörja och att avvakta. Initiativen presenteras dels för staden i stort, dels i sex delområden: innerstaden, centrala Hisingen, östra mellanstaden, Angered, sydvästra mellanstaden och ytterstaden. För varje geografiskt område beskrivs inledningsvis en övergripande inriktning för området samt förutsättningar och beroenden mellan olika initiativ.

Inriktningen innebär att majoriteten initiativ beskrivs i inriktningskategorin ”att fortsätta”. För dessa initiativ har planering antingen pågått ett tag eller nyligen påbörjats och kan i delar också vara under genomförande. Några av dessa initiativ kommer att pågå under lång tid och kräver etappvis utbyggnad. En ungefärlig tidshorisont för investeringar knutna till dessa initiativ är inom 0-15 år.

De initiativ som i ÖISS föreslås inom kategorin ”att påbörja” är färre och föreslås prioriteras när tillgängliga planeringsresurser finns. Dessa initiativ kräver samtliga ytterligare förberedande arbete för att beskriva vilka åtaganden, beroenden och nyttor som skulle kunna följa av initiativet. En grov uppskattning av när kommunen kan komma att hantera investeringar för dessa initiativ är om 10-25 år.

Initiativen stadsutveckling i Angered och Gullbergsvass samt omvandlingsstråken Torpagatan, Hjalmar Brantingsgatan och Sotérusgatan, Almanacksvägen samt Högsbo industriområde och Dag Hammarskjölds leden behandlas i ÖISS inom denna kategori.

Gruppen initiativ ”att avvakta” innehåller de initiativ där förutsättningar för ytterligare planering eller genomförande inte finns i nuläget. Nyttan kan vara låg jämfört andra initiativ eller att det ekonomiska åtagandet för kommunen bedöms vara för stort.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Arbetet med ÖISS och tillhörande kunskapsunderlag har samordnats av stadsbyggnadsförvaltningen och genomförts tillsammans med representanter från kretslopp och vatten, idrotts- och föreningsförvaltningen, stadsfastighetsförvaltningen

stadsmiljöförvaltningen, stadsledningskontoret samt exploateringsförvaltningen. I arbetet har också Göteborg Energi AB, miljöförvaltningen och socialförvaltningarna bidragit med kunskap.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att såväl arbetssätt som förslag till ÖISS bidrar till att stärka förutsättningarna för ett inom staden mer samordnat prioriteringsunderlag. Förvaltningen bedömer vidare att ÖISS kan utgöra en vägledning för stadsutvecklande nämnder vid planering av verksamhet och investeringar.

ÖISS kan med fördel beslutas varje mandatperiod i syfte att skapa stabila förutsättningar i arbetet med specifika initiativ och uppdrag. Den övergripande inriktningen kan utvärderas och omprövas när nya förutsättningar eller ny kunskap så kräver. Nästa ordinarie tillfälle för beslut om övergripande inriktning föreslås vara i början eller mitten av mandatperioden 2027–2030.

Resursutrymmet för prioriterade initiativ i ÖISS varierar över tid och ställer krav på att ytterligare prioritering sker i samband med förvaltningarnas årliga verksamhetsplanering. Den föreslagna inriktningen i ÖISS definieras alltså inte av de resursmässiga förutsättningarna, dessa förutsättningar är däremot avgörande för behov av prioriteringar och utvecklingstakt.

För att ÖISS ska fungera som ett vedertaget styrinstrument krävs gemensamt etablerade processer inom förvaltningsorganisationerna och en övergripande samordning inom Göteborgs Stad. Arbetet med att utveckla dessa processer kommer att fortsätta.

Utöver behovet av att utveckla processer för det framåtsyftande arbetet krävs även utveckling av metoder för uppföljning och utvärdering av styrningseffekterna av inriktningen. Den systemkunskap som byggs över tid blir i sig en kapacitetsstärkande resurs för Göteborgs Stad.

Henrik Kant

Jenny Adler

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Strategi och taktik