



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-10-13

Diarienummer 0837/20

Handläggare

Tommy Eliasson

Telefon: 031-365 01 35

E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan för 2021, i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att komplettera det pågående arbetet med Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 med en översyn av befintliga styrande dokument kopplat till stadens lokalförsörjning i enlighet med stadsledningskontoret tjänsteutlåtande.

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, miljö- och klimatnämnden samt trafiknämnden får i uppdrag att föreslå en revidering av vägledningen för trafikbuller i planeringen så att den också omfattar buller vid förskolor och grundskolor i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Lokalnämnden får i uppdrag att ta fram och redovisa en långsiktig fastighetsplanering i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret ansvarar för framtagandet av stadens lokalförsörjningsplan. Planen ska upprättas årligen för beslut om antagande i kommunstyrelsen.

Lokalförsörjningsplanen ger kommunstyrelsen en övergripande analys och tydlig bild av stadens lokalförsörjningsplanering, kopplade behov och utmaningar.

I 2021 års lokalförsörjningsplan lyfter stadsledningskontoret fram fyra övergripande och aktuella lokalförsörjningsutmaningar som staden bedöms stå inför. Prioriteringar i stadsplaneringen, bullernivåer på förskole- och skolgårdar, underhåll och ersättning av befintliga fastigheter samt effekten av förändrade befolkningsprognoser.

I 2021 års lokalförsörjningsplan gör stadsledningskontoret den sammanfattande bedömningen att i ett nutids- och närtidsperspektiv finns det ett överskott av äldreboplatser och förskoleplatser. För förskolan finns det dock ett lokalt underskott främst i stadens centrala delar. I samma tidsperspektiv för grundskolan råder det på en övergripande nivå en planeringsmässig balans. Platserna är ojämnt fördelade mellan årskurs F-6 och 7–9 där det finns lokala underskott på högstadieplatser, främst i stadens sydvästra delar. För BmSS råder fortsatt ett underskott på platser i ett nutidsperspektiv.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Lokalförsörjningsplanen ger dels en bild av hur lokalförsörjningsbehoven ser ut hos stadens olika nämnder dels en bild av vilka övergripande lokalförsörjningsutmaningar som stadsledningskontoret bedömer att staden i sin helhet står inför.

Lokalförsörjningsanalysen som redovisas i 2021 års lokalförsörjningsplan skapar bättre förutsättningar för nämndernas egen långsiktiga planering och beslut avseende lokaler. Vilket sammantaget bedöms bidra till att skapa bättre förutsättningar för en klok resurshushållning.

I 2021 års lokalförsörjningsplan redovisas också stadsledningskontorets bedömning av kommande investerings- och inhyrningsbehov hos några av stadens nämnder.

Målsättningen är att avsnittet ska omfatta nämndernas samlade investerings- och inhyrningsbehov. I årets lokalförsörjningsplan har inte stadsledningskontoret haft den information som krävs för att kunna göra denna bedömning för stadens samtliga nämnder. En effekt av att kommande investerings- och inhyrningsbehov tydligare synliggörs bör bli att lokalnämnden exempelvis får bättre förutsättningar att resurssätta sin organisation utifrån en mer överblickbar projektportfölj.

Bedömning ur ekologisk dimension

Med en ökad transparens, tydlighet och struktur av stadens lokalförsörjningsprocess och kopplade behovförändringar skapas bättre förutsättningar för stadens verksamheter att både ha rätt volym lokaler och att lokalerna blir bättre geografiskt placerade i förhållande till var behoven finns.

Ett mer lokaleffektivt utnyttjande av både befintliga och tillkommande lokaler bidrar sannolikt till en minskad klimatpåverkan genom ett mer cirkulärt användande av befintliga resurser. Men också genom minskat klimatavtryck vid om- och nybyggnation genom att staden har bättre kunskap om vilka volymer som behövs byggas och vilka befintliga fastigheter som kan förändras eller utökas. Men en bättre geografisk placering av kommunala verksamhetslokaler, närmare behoven, skapas också bättre förutsättningar för ett mer hållbart resande exempelvis med kollektivtrafik eller cykel.

Bedömning ur social dimension

Genom lokalförsörjningsplanen och den bild som den ger av stadens samlade behov och utmaningar skapas en tydlig, transparent och känd lokalförsörjningsplanering. Vilket förväntas ha en positiv inverkan när det gäller alla former och behov av kommunal service från förskolor till dagligverksamhet. En lokalförsörjning i balans både när det gäller rätt volym lokaler som rätt geografiskt placerade lokaler förväntas bidra till att skapa bättre förutsättningar för stadens invånare och besökare att skapa sociala relationer mellan både varandra som med stadens olika verksamheter.

Bilagor

1. Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021
2. Stockholms stad: vägledning för hantering av omgivningsbuller vid bostadsbyggande i Stockholm

Ärendet

Ärendet avser dels kommunstyrelsens antagande av lokalförsörjningsplan 2021 i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande dels avser ärendet uppdrag från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige till byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, miljö och klimatnämnden, trafiknämnden, lokalnämnden samt stadsledningskontoret.

Beskrivning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges beslut 2017-02-23 § 11 Dnr 0949/16, ansvarar stadsledningskontoret för att årligen ta fram Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan för beslut om antagande i kommunstyrelsen.

Lokalförsörjningsplanen ger kommunstyrelsen en övergripande analys och tydlig bild av stadens lokalförsörjningsplanering, kopplade behov och utmaningar. Planen i sig innebär inte beslut om kommande investeringar utan den ger en bild av vilka behov som kommer utgöra utgångspunkten vid beräkning av stadens investeringsbehov i lokaler för egen verksamhet. De faktiska besluten om investeringar tar dels i kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut, dels inom ramen för respektive nämnds mandat att fatta beslut om nya lokaler.

I årets lokalförsörjningsplan lyfter stadsledningskontoret fram fyra övergripande och aktuella lokalförsörjningsutmaningar som staden bedöms stå inför. Prioriteringar i stadsplaneringen, bullernivåer på förskole- och skolgårdar, underhåll och ersättning av befintliga fastigheter samt effekten av förändrade befolkningsprognoser.

I 2021 års lokalförsörjningsplan gör stadsledningskontoret den sammanfattande bedömningen att i ett nutids- och närtidsperspektiv finns det ett överskott av äldreboplatser och förskoleplatser. För förskolan finns det dock ett lokalt underskott främst i stadens centrala delar. I samma tidsperspektiv för grundskolan råder det på en övergripande nivå en planeringsmässig balans. Platserna är dock ojämnt fördelade mellan årskurs F-6 och 7-9 där det finns lokala underskott på högstadieplatser, främst i stadens sydvästra delar. För BmSS råder fortsatt ett underskott på platser i ett nutidsperspektiv.

Effekten av stadens förändrade befolkningsprognoser innebär bland annat att det för några av stadens verksamheter nu råder ett helt annat planeringsläge. För dessa verksamheter behöver planeringsarbetet delvis skifta fokus från att hantera underskott till att hantera överskott. Arbetet med att säkerställa nya behov i samband med att staden förtätas och helt nya stadsdelar växer fram måste samtidigt fortsätta.

Ny nämndorganisation 2021

Lokalfrågan är viktigt beakta när det gäller stadens nya nämndsorganisation 2021. Ett av delprojekten i förändringsuppdraget har därför enbart haft fokus på lokalfrågan och att säkerställa fördelningen och samordningen av flytten av lokaler från stadsdelsnämnderna och social resursnämnd till de nya nämnderna.

En förändrad organisation kan också komma att innebära ett delvis förändrat lokalanvändande, vilket skulle kunna leda till en ökad volym tomställda lokaler. När det gäller externt inhyra lokaler så har nämnderna möjlighet att säga upp hyresavtal med hänsyn till kontraktens löptider. När det gäller lokaler som lokalnämnden upplåter till stadens verksamheter så finns inte möjligheten för nämnden att säga upp hyresavtalet. Kostnaden för lokalen kvarstår därför tills det antingen finns en ny hyresgäst, fastigheten

rivs eller fastigheten överförs till fastighetsnämnden. Fram till 2020 fanns det möjlighet för nämnderna att från kommuncentralt håll få viss ersättning för tomställda lokaler genom den så kallade lokalbanken. I samband med antagandet av budget 2020 och flerårsplaner 2021–2022 försvann denna möjlighet till ersättning och stadens nämnder och styrelser gavs i uppdrag att hantera övergångskostnader för friställda lokaler inom sina egna ekonomiska förutsättningar. Lokalförvaltningen har ett pågående arbete i syfte att utveckla hur förvaltningen på ett effektivt sätt kan hantera tomställda lokaler inom förvaltningens fastighetsbestånd.

Underlag till investeringsbedömning

Stadsledningskontoret ansvarar för framtagande av underlag utifrån verksamheternas identifierade behov, befolkningsutvecklingen och den planerade stadsutvecklingen. Underlaget dokumenteras i form av en lokalförsörjningsplan.

Lokalnämndens investeringsbedömning kommer att skilja sig från behovsbedömningarna i lokalförsörjningsplanen främst beroende på att alla behov inte möts genom byggnation i egen regi. Inhyrning av lokaler kan användas för att kompensera för de obalanser som uppstår mellan investerings- och behovsbedömning.

Fördelningen av andel inhyrningar antas vara följande i lokalförsörjningsplan 2021:

| Verksamhetskategori | Andel platser i inhyrda lokaler |
|-----------------------------|--|
| Förskola | 20% |
| Grundskola | 5% |
| Äldreboendeplatser | 50% |
| Boende med särskild service | 47% |

Även bedömningar av genomförbarheten kan skapa skillnader mellan investerings- och behovsbedömning. Genomförbarheten beror på en mängd faktorer såsom överklaganden, lokalnämndens kapacitet, andra planerande nämnders kapacitet, tillgång på entreprenörer och material etc. I korthet kan skillnader mellan investerings- och behovsbedömningen innebära att leveransen av ny lokalkapacitet inte motsvarar de identifierade behoven.

För andra typer av verksamhetslokaler, exempelvis muséer, är Higab AB den största hyresvärden i staden. Bolaget ska bland annat tillse att kommunen kan täcka sina behov av lokaler med speciell karaktär och strategisk betydelse för stadens utveckling samt ha ett särskilt ansvar att vårda kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Uppdrag till byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, miljö och klimatnämnden samt trafiknämnden

Runt årsskiftet 2015/2016 beslutade byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, miljö och klimatnämnden samt trafiknämnden, genom likalydande beslut, att anta den nya vägledningen ”Vägledning för trafikbuller i planering” för att den skulle gälla i samtliga detaljplaner. Byggnadsnämnden 2015-12-15 § 552 Dnr 1554/15. Fastighetsnämnden 2016-01-08 § 26 Dnr 6626/15. Miljö och klimatnämnden 2015-12-17 § 154 Dnr 11190/15. Trafiknämnden 2015-12-18 § 285 Dnr 3325/15.

I Stockholms stad har stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen tagit fram ett likande dokument ”Vägledning för hantering av omgivningsbuller vid bostadsbyggande i Stockholm”, se bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Stockholms stads vägledning innehåller ett avsnitt med fokus på omgivningsbuller vid skolor och förskolor, motsvarande avsnitt saknas i stadens egen vägledning.

I årets lokalförsörjningsplan är buller på förskole- och skolgårdar en av de övergripande lokalförsörjningsutmaningar som stadsledningskontoret lyfter fram. Bakgrunden till stadsledningskontorets bedömning är att i stadsutvecklingen av både den täta staden så väl som mellanstaden finns det stora utmaningar med att finna ytor för förskolor och grundskolor som inte är påverkade av omgivningsbuller. Stadsledningskontoret ser risker med att planerade ytor för lokalisering av förskola och skola inte är möjliga då den tilltänka utemiljö i flera fall är bullerutsatt och riskerar att inte klara de riktvärden på 50 dBA på hela förskole- och skolgårdsytan som miljö- och klimatnämnden anser nödvändiga för att kunna bevilja start av en ny förskola eller grundskola.

Stockholms stad har i sin vägledning tolkat naturvårdsverkets riktlinjer som att det finns en skillnad mellan det som definieras som ytor avsedd för pedagogisk verksamhet, lek och vila, vilka är särskild skyddsvärda, och övriga vistelseytor på förskole- och skolgårdar. Naturvårdsverket anger att bullernivåerna på ytor avsedda för pedagogisk verksamhet, lek och vila inte får överstiga 50 dBA och bullernivåerna på övriga vistelseytor får inte överstiga 55 dBA.

Med bakgrund i den expansion av bostäder som är planerad i stadens centrala delar kopplat till ovan redovisade utmaningar om buller på förskole- och skolgårdar. Gör stadsledningskontoret bedömningen att stadens nuvarande vägledning för buller behöver revideras samt att utveckla dokumentet till att också omfatta buller vid förskolor och grundskolor.

Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunfullmäktige ger fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, miljö och klimatnämnden samt trafiknämnden i gemensamt uppdrag att föreslå en revidering av vägledningen för trafikbuller i planeringen så att den också omfattar buller vid förskolor och grundskolor. I analysen ska det även ingå en jämförelse mellan hur de tre storstäderna Stockholm, Malmö och Göteborg valt att tolka och tillämpa de nationella riktvärdena. Arbetet bör bedrivas i nära samarbete med förskolenämnden och grundskolenämnden.

Sedan 2015 när vägledningen antogs har staden fattat beslut om ett nytt styrsystem. Som en del i revideringsuppdraget ingår att också utifrån Göteborgs Stads riktlinje om styrande dokument föreslå vilken nivå och typ av styrande dokument som bör ersätta vägledningen samt på vilken nivå det nya styrande dokumentet bör fastställas. Uppdraget ska återrapporteras till kommunfullmäktige senast under kvartal 1 2022.

Uppdrag till lokalnämnden

I 2019-, 2020- och 2021 års lokalförsörjningsplan lyfter stadsledningskontoret fram att lokalnämnden behöver redovisa en strategi för hur åldersstrukturen i fastighetsbeståndet långsiktigt ska hanteras för att säkerställa bibehållen kapacitet över tid.

Lokalnämnden har i samband med uppföljningsrapporten 2019 presenterat översiktliga bedömningar av de långsiktiga behoven av reinvesteringar och ersättningsinvesteringar inom förskoleområdet vilket är positivt. Lokalnämnden bedömer dock att djupare analyser kan färdigställas först under 2021. I samband med framtagandet av 2021 års lokalförsörjningsplan gör stadsledningskontoret bedömningen att det fortfarande råder en stor osäkerhet kopplat till när i tiden lokalnämnden kan förväntas redovisa en strategi för hur åldersstrukturen i fastighetsbeståndet långsiktigt ska hanteras för att säkerställa bibehållen kapacitet över tid.

Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunfullmäktige ger lokalnämnden i uppdrag att ta fram en långsiktig fastighetsplanering för samtliga förvaltningsobjekt i lokalnämndens fastighetsbestånd. Den långsiktiga fastighetsplaneringen ska utifrån tidsperspektiven nutid, närtid och framtid ge en bild över de åtgärder (underhåll samt re- och ersättningsinvesteringar) som nämnden planerar att genomföra för att upprätthålla en god funktionalitet och ändamålsenlighet för de verksamheter som bedrivs av Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret gör bedömningen att uppdraget väl möter och omfattas av nämndens verksamhetsområde och uppgifter så som de är definierade under § 2 i lokalnämndens reglemente. Uppdraget ska återrapporteras till kommunfullmäktige senast under kvartal 4 2021.

Uppdrag till stadsledningskontoret

Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 syftar till att utveckla styrningen av stadens lokalförsörjningsprocess. Utvecklingen av stadens styrning i lokalförsörjningsfrågor har utvecklats under lång tid vilket innebär att det finns en rad styrande dokument som idag är mer eller mindre relevanta. Senast i samband med kommunfullmäktiges antagande av Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning 2017-02-23 § 11 Dnr 0949/16 gjordes en översyn och aktualitetsprövning av styrningen inom området och en rad styrande dokument kunde konstateras vara obsoleta. Som en konsekvens av både det pågående programarbete och att staden från den första januari 2021 får en ny organisation gör stadsledningskontoret bedömningen att det finns ett behov av göra en översyn av alla styrande dokument som har bäring på stadens lokalförsörjningsprocess.

Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret i uppdrag att komplettera det pågående arbetet med Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 med en översyn av befintliga styrande dokument kopplat till stadens lokalförsörjning. Uppdraget med förslag på åtgärder ska återrapporteras till kommunstyrelsen senast under kvartal 4 2021

Utveckling av lokalförsörjningsprocessen

Genom Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 har kommunfullmäktige beslutat att sex nya reglerande dokument ska tas fram i syfte att utveckla styrningen av stadens lokalförsörjningsprocess. Under ledning av stadsledningskontoret påbörjades programmets genomförande fas ett under hösten 2020. Sammanställningen nedan speglar stadsledningskontorets målbild gällande planerade leveranser kopplat till utvecklingen av stadens lokalförsörjningsprocess.

| Uppdrag: | Händelse: | Tidpunkt: |
|--|--|----------------|
| Riktlinjer lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan | Ärende om remittering till kommunstyrelsen | Kvartal 1 2021 |
| Policy nyckeltal i tidiga stadsutvecklingskedan | Ärende om remittering till kommunstyrelsen | Kvartal 2 2021 |
| Riktlinjer lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan | Ärende om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige | Kvartal 3 2021 |
| Policy nyckeltal i tidiga stadsutvecklingskedan | Ärende om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige | Kvartal 4 2021 |

| Uppdrag: | Händelse: | Tidpunkt: |
|---|---|------------------|
| Översyn av befintliga styrande dokument kopplat till stadens lokalförsörjning | Återrapportering till kommunstyrelsen med förslag på åtgärder | Kvartal 4 2021 |
| Riktlinjer samnyttjan, samlokalisering och ramprogram | Ärende om remittering till kommunstyrelsen | Kvartal 1 2022 |
| Policy äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler | Ärende om remittering till kommunstyrelsen | Kvartal 2 2022 |
| Riktlinjer samnyttjan, samlokalisering och ramprogram | Ärende om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige | Kvartal 3 2022 |
| Policy äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler | Ärende om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige | Kvartal 4 2022 |
| Revidering av Göteborgs Stads Program för lokalförsörjning 2020–2026 | Återrapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med förslag på åtgärder | Kvartal 1 2023 |

I ett vidare syfte är lokalförsörjningsplanen tänkt att kunna utgöra ett underlag för andra nämnders arbete, exempelvis lokalnämnden, men också för andra styrande dokument exempelvis färdplan Älvstaden. Stadsledningskontoret ser ett behov av att i samarbete med stadens nämnder kontinuerligt utveckla lokalförsörjningsplanen.

Stadsledningskontorets bedömning

2021 års lokalförsörjningsplan är en tydlig utveckling av 2020 års plan och utgör en fortsättning på arbetet med att ge kommunstyrelsen och kommunfullmäktige en tydligare och bättre övergripande analys och bild av stadens lokalförsörjningsplanering samt kopplade behov och utmaningar.

Ett antagande av 2021 års lokalförsörjningsplan med de uppdrag som föreslås innebär tillsammans med det pågående arbetet med att implementera Göteborgs Stads program för lokalförsörjning att utvecklingsarbetet av stadens lokalförsörjningsprocess utvecklas, fördjupas och förbättras.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Tf. Ekonomidirektör

Stadsdirektör