

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-07-03

Diarienummer N164-0766/23

Handläggare

Sonja Pettersson

Telefon: 031-367 92 74

E-post: sonja.pettersson@socialcentrum.goteborg.se

Yttrande över samråd för detaljplan för gång- och cykelbro över Göta älv

Förslag till beslut

Socialnämnden Centrum beslutar att tillstyrka förslag till detaljplan för gång- och cykelbro över Göta älv, med hänvisning till de synpunkter som framkommer i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Socialnämnden Centrum översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till stadsbyggnadsnämnden.

Socialnämnden Centrum förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Stadsbyggnadsnämnden har beslutat om samråd för detaljplan för gång- och cykelbro över Göta älv och socialnämnden Centrum har fått ärendet för yttrande.

Detaljplanen möjliggör uppförandet av en öppningsbar gång- och cykelbro över Göta älv mellan Packhuskajen i stadsområde Centrum och Hugo Hammars kaj på Hisingen. Förvaltningen föreslår att tillstyrka planförslaget. Planförslaget har övervägande positiva sociala konsekvenser, men förvaltningen har vissa reservationer och synpunkter inför det fortsatta detaljplanearbetet.

Förvaltningen ser positivt på gång- och cykelbrons syfte att knyta samman staden över älven och att skapa ett sammanhängande och robust gång- och cykelnät. Förvaltningen ser även positivt på att en gång- och cykelbro bidrar till att främja fysisk aktivitet i vardagen och skapar nya möjligheter till vardagsmotion. Förvaltningen ser att den största nackdelen med planförslaget är att bron inte blir tillgänglig för rullstolsburna personer.

Förvaltningen ser att bron behöver kopplas ihop med gång- och cykelinfrastrukturen på båda sidor av älven på ett bra sätt för att planförslaget ska kunna bidra till en bättre sammanhållen stad. Förvaltningen ser också att tryggheten längs bron påverkas av att platserna i anslutning till brofästena idag har en låg andel nattbefolkning. Förvaltningen menar därför att det blir viktigt att starta planarbete för Packhuskajen inom en nära framtid. Trygghetsfrågor behöver studeras vidare i den pågående designprocessen för bron.

Förvaltningen menar även att barnperspektivet behöver fördjupas i det fortsatta arbetet och ser framför allt potential i att fokusera på brons funktion som skolväg och transport till barns fritidsaktiviteter.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslaget har ingen direkt påverkan på socialnämnden Centrums budget.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-09-16 om att ge dåvarande trafiknämnden i uppdrag att, tillsammans med övriga berörda nämnder och styrelser, planera för en gång- och cykelbro över Göta älv. Den totala projektramen får enligt inriktningsbeslutet maximalt uppgå till 900 mnkr i 2020 års prisnivå. Projektets genomförandestudie medfinansieras av Västsvenska paket med 24 mnkr i 2009 års prisnivå.

Detaljplanen för gång- och cykelbron på respektive landsida är begränsad till att omfatta allmän plats för just gång- och cykeltrafikbehovet. Kostnader för innehåll, gestaltning och utformning av områdena där bron landar in och som ligger utanför den geografiska avgränsningen för detaljplanen hanteras i andra pågående och kommande projekt.

Om det krävs utbyggnad av VA-anläggningar, får kretslopp- och vattennämnden inkomster i form av anläggningsavgifter samt utgifter för utbyggnad av VA.

Staden har även tagit fram beräkningar över den samhällsekonomiska nyttan för projektet. Den dåvarande trafiknämnden bedömde att en investering upp till ett tak på 900 mnkr kan antas vara samhällsekonomiskt lönsamt, framför allt om det sker en ökning av cykeltrafiken. Restidseffekterna för cyklister bedöms stå för närmare 80 procent av de totala nyttorna, medan trafiksäkerhetseffekterna bedöms stå för övriga 20 procent. Den samhällsekonomiska onyttan av den väntetid som sjöfarten får vid väntan på broöppning bedöms som liten i relation till restidsnyttan. Den föreslagna placeringen av bron innebär en lägre kostnad för sanering av mark och sediment jämfört med ett läge längre västerut.

Nyttor för gående är inte inkluderade i analysmodellen för samhällsekonomiska effekter. Analysen omfattar inte heller andra positiva effekter som exempelvis hälsoeffekter vid ökat resande med gång och cykel och avlastning av bil- och kollektivtrafiksystemet.

Förbättrade förutsättningar att gå och cykla gynnar färdssätt som är ekonomiskt tillgängliga, samt tillgängliga för fler personer i alla åldrar.

Socialförvaltningen Centrum har inte funnit några ytterligare aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur ekologisk dimension

Planförslaget möjliggör ett mer hållbart resande, genom ett mer sammanhängande och genare nät för gång- och cykeltrafik. Det medför förkortade restider och leder till att fler kan gå och cykla över älven. Det kan i sin tur avlasta andra länkar och älvförbindelser. Detta är i linje med kommunfullmäktiges mål om att "Göteborgs klimatavtryck ska kraftigt minska för att vara nära noll senast 2030 i linje med Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram". Detta ligger också i linje med de nationella miljömålen.

I Göteborgs stads miljö- och klimatprogram 2021–2030 som antogs av kommunfullmäktige 2021-03-25 finns tre övergripande mål om naturen, klimatet och människan samt sammanlagt tolv delmål. Stadsbyggnadsförvaltningen har bedömt att planförslaget har en positiv inverkan på alla tre övergripande mål.

Kommunen och länsstyrelsen har bedömt att ett genomförande av detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En miljökonsekvensbeskrivning har tagits fram som

underlag till detaljplanen. Enligt stadsbyggnadsförvaltningen kommer staden arbeta fram en klimatkalkyl för projektet.

Socialförvaltningen Centrum har inte funnit några ytterligare aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen bedömer att det aktuella planförslaget kan medföra positiv inverkan på sociala aspekter som rör sammanhållen stad och hälsofrämjande livsmiljöer.

Förvaltningen ser att den största nackdelen med planförslaget är att bron inte blir tillgänglig för rullstolsburna personer. Det finns också trygghetsfrågor som är viktiga att arbeta vidare med för att minska risken för negativa konsekvenser. Det gäller utveckling av platserna vid brofästena samt gestaltning av bron.

Projektets arbete med sociala konsekvenser och barnkonsekvenser följer delvis stadens metodik med inventering, målformulering, åtgärdsförslag och konsekvensbeskrivning.

Förvaltningen menar att den sociala konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys som hittills har genomförts inte helt lever upp till aktuell social komplexitetsnivå.

Förvaltningen ser bland annat att barnkonsekvensanalysen behöver fördjupas i det fortsatta arbetet.

Under "Förvaltningens bedömning" i detta tjänsteutlåtande görs en mer utförlig bedömning av planförslagets sociala konsekvenser och frågor som är viktiga att arbeta vidare med.

Samverkan

Samverkan har skett i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2024-08-20.

Bilagor

1. Planbeskrivning, 2024-05-22, Detaljplan för gång- och cykelbro över Göta älv inom stadsdelarna Nordstaden, Tingstadsvassen och Lundbyvassen
2. Social konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys Gång- och cykelbro över Göta älv, 2024-04-11

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 21 maj 2024 om samråd för detaljplan för gång- och cykelbro över Göta älv. Socialnämnden Centrum har fått ärendet för yttrande under samrådstiden 29 maj – 13 augusti 2024 och beviljats uppskov till den 29 augusti 2024.

Beskrivning av ärendet

Ärendets handläggning

2021 tog kommunfullmäktige ett inriktningsbeslut om att starta planering för en ny gång- och cykelbro över Göta älv. Bron ska placeras mellan Packhuskajen och Hugo Hammars kaj. Bakgrunden till inriktningsbeslutet är olika alternativstudier, analyser och utredningar om förbindelser över älven.

Dåvarande byggnadsnämnden beslutade den 14 december 2021 om startplan för 2022 där gång- och cykelbron ingick, vilket medförde ett uppdrag att starta arbetet med en ny detaljplan.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 21 maj 2024 om samråd för detaljplan för gång- och cykelbro över Göta älv. Detaljplanen är upprättad med utökat planförfarande och beslut om antagande kommer att fattas av kommunfullmäktige efter samråd och granskning av förslaget. Parallellt med detaljplanen pågår arbete med ansökan om tillstånd till vattenverksamhet och en genomförandestudie.

Socialnämnd Centrum har inte yttrat sig i ärendet tidigare. Förvaltningen har deltagit vid startmöte och workshop om social konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys.

Staden har tidigare planerat för en gång- och cykelbro i ungefär samma läge mellan Stora Tullhuset och Pumpgatan. Det tidigare planuppdraget avbröts 2010 eftersom stadens ansökan om vattenverksamhet inte godkändes av mark- och miljööverdomstolen. I dag bedöms både nyttan högre och risken för påverkan på andra intressen lägre.

Planförslaget

Detaljplanen möjliggör uppförandet av en öppningsbar gång- och cykelbro över Göta älv mellan Packhuskajen i stadsområde Centrum och Hugo Hammars kaj på Hisingen. Syftet med bron är att knyta samman staden över älven och skapa ett sammanhängande och robust gång- och cykelnät. Bron ska också bidra till ett hållbart resande. Med en längd på cirka 400 meter kommer det ta omkring tio minuter att gå över bron och tre minuter att cykla. Förbindelsen ingår i pendlingscykelnätet.

Den framtida bron ska integreras med befintliga gång- och cykelvägar på båda sidor av älven. Vid Packhuskajen övergår bron i gång- och cykelväg som kan anslutas till ett tillfälligt gång- och cykelnät fram tills en framtida boulevard byggs ut längs Norra Hamngatan i östvästlig riktning. Boulevarden kommer ha gång- och cykeltrafik på båda sidor om en trädkantad gata med biltrafik och kollektivtrafik. Brons anslutning möjliggör också ett samspel med kommande kajstråk som pekas ut i Stadsutvecklingsprogram för Centralenområdet.

En designprocess för bron pågår, där frågor rörande gestaltning, konstruktion och genomförande integreras. Bron föreslås få en mjuk S-formad linjeföring som sträcker sig från kaj vid Packhusplatsen till sjösättningsrampen på norra älvstranden. Bron föreslås

inrymma en gång- och cykelyta på totalt nio meter fördelat på fyra meter cykelbana och fyra meter gångbana samt en halv meter avstånd till fast hinder på ömse sida.

Bron ska ha en öppningsbar sektion mitt över älven med en minsta farledsbredd på 30 meter och en segelfri höjd på 5,5 meter. Nuvarande inriktning för öppning är en dubbelklaffbro med överliggande motvikter. En del av projektet kommer också vara förändringar i farleden, inklusive nödvändiga skyddsanordningar och väntbryggor.

Gång- och cykelbron planeras stå färdig någon gång mellan år 2031 och 2033. Planförslaget innehåller enbart gång- och cykelväg och detaljplanens yta är begränsad. Ytorna i anslutningspunkterna hanteras av befintliga fastighetsägare och andra pågående och kommande projekt.

Närområdet

Planområdet är del av stadsomvandlingsområdet Centralen, som pekas ut i översiktsplanens fördjupning för centrala Göteborg. Det är en del av arbetet med utveckling av Älvstaden. Centralenområdet i helhet ska utvecklas som affärsdistrikt, regional mötesplats och en tyngdpunkt för kollektivtrafik.

Stadsutvecklingsprogram för Centralenområdet har pekat ut Packhuskajen som ett område där det är lämpligt att utreda förutsättningarna för bostäder, kontor, skola och förskola. I dagsläget står Stora Tullhuset utan verksamhet efter att kasinot upphörde med sin verksamhet i februari 2024.

Göta älv skapar en separation mellan Hisingen och fastlandet, vilket bland annat resulterar i längre resor till och från destinationer på vardera sida om älven.

På båda sidor om älven finns en hög koncentration av arbetsplatser som innebär att båda områdena i anslutning till planområdet har en stor dagbefolkning. Däremot finns inte så mycket bostäder omkring platserna i nuläget, vilket innebär en lägre andel nattbefolkning.

Social komplexitetsnivå

Sociala komplexitetsnivåer är ett verktyg som används som stöd för arbetet med sociala frågor i en detaljplan. Genom att tidigt i planprocessen bedöma en detaljplans sociala komplexitetsnivå på en skala från 1 till 4 underlättas bedömningen av vilka utredningar, dialoger eller liknande arbeten som behöver genomföras.

I det aktuella ärendet har den sociala komplexitetsnivån i planarbetet bedömts till 3, vilket innebär att dialog med allmänheten bör genomföras i samband med inventering och analys. Stadsbyggnadsförvaltningen har under våren 2024 genomfört en webbenkät riktad till allmänheten.

1177 personer svarade på webbenkäten som fanns tillgänglig från 26 februari till 17 mars. Av deltagarna var något fler än hälften män och något färre än hälften kvinnor. Majoriteten av de svarande var mellan 30–49 år.

Tillgänglighet

Bron är inte helt tillgänglighetsanpassad på grund av föreslagen lutning och avsaknad av vilplan. Inriktningen för projektet är en lutning på max fyra procent. Enligt stadsbyggnadsförvaltningen är lutningen på bron en del i sammanvägd bedömning där fler parametrar påverkar lutningen. Det handlar bland annat om avståndet mellan

landningsplatserna, segelfri höjd och på vilken höjd i staden som bron ska landa med brofästena.

Vid Packhusplatsen finns höjdskillnader mellan landningsplats för bron och Stora Tullhuset, vilket ger en lutning på fem till sex procent på en kort sträcka.

Trafik och trafiksäkerhet

Flödet av gående och cyklister från bron samt i dess anslutning vid Packhusplatsen gör att trafikanter kommer från flera olika riktningar och med färdriktning i olika väderstreck.

Planförslaget beskriver att trafikutformningen behöver lägga stor vikt vid att skapa trygghet i form av upplevd trafiksäkerhet. Det innebär exempelvis att planera flödena så att antalet konfliktpunkter minimeras samtidigt som orienterbarheten och regelefterlevnaden blir god.

Personfärjetrafiken i kollektivtrafiken som under våren 2024 började trafikera mellan Stenpiren och det nya färjeläget Lundbystrand kommer att upphöra när gång- och cykelbron är på plats och kommer inte att trafikera under delar av byggtiden. Den del av Älvsnabbens linje som idag går genom detaljplaneområdet mellan Lilla Bommen och Stenpiren är inte planerad att köra efter 2025.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen föreslår att tillstyrka planförslaget. Förvaltningen bedömer att planförslaget har övervägande positiva sociala konsekvenser, men förvaltningen har vissa reservationer och synpunkter inför det fortsatta detaljplanearbetet.

Förvaltningen bedömer att det aktuella planförslaget kan medföra positiv inverkan på sociala aspekter som rör sammanhållen stad och hälsofrämjande livsmiljöer.

Förvaltningen ser att den största nackdelen med planförslaget är att bron inte blir tillgänglig för rullstolsburna personer. Förvaltningen önskar förtydliganden kring hur utformningen påverkar tillgängligheten för personer som har rollator eller barnvagn.

Förvaltningen menar att barnperspektivet behöver fördjupas i det fortsatta arbetet och ser framför allt potential i att fokusera på brons funktion som skolväg och transport till barns fritidsaktiviteter. Det finns också trygghetsfrågor som är viktiga att arbeta vidare med för att minska risken för negativa konsekvenser. Det gäller utveckling av platserna vid brofästena samt gestaltning av bron.

Sammanhållen stad

Förvaltningen ser positivt på gång- och cykelbrons syfte att knyta samman staden över älven och att skapa ett sammanhängande och robust gång- och cykelnät. Fler möjligheter att korsa älven bidrar till att mildra älvens barriäreffekt och överbryggar den rumsliga separationen av stadsdelar på de norra och södra sidorna av älven.

Fler transportvägar över älven kan stärka möjligheten att arbeta och bo på olika sidor om älven. Bron bidrar även till att göra kommunal och kommersiell service, grönområden, parker och olika fritidsaktiviteter lättare att nå från båda sidor av älven.

Förvaltningen ser att bron behöver kopplas ihop med gång- och cykelinfrastrukturen på båda sidor av älven på ett bra sätt för att planförslaget ska kunna bidra till en bättre sammanhållen stad. Förvaltningen menar därför att det blir viktigt att starta planarbete för Packhuskajen inom en nära framtid.

Tillgänglighet

Förvaltningen ser att den största nackdelen med planförslaget är att brons lutning är större än två procent, som rekommenderas för gång- och cykelbana på allmän plats enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd. Det saknas också vilplan, vilket sammantaget gör att bron inte blir tillgänglig för rullstolsburna personer. Förvaltningen önskar förtydliganden kring hur utformningen påverkar tillgängligheten för personer som har rollator eller barnvagn. Förvaltningen menar att det är svårt att bedöma tillgängligheten för en bred målgrupp utifrån de aktuella planhandlingarna.

Förvaltningen vill lyfta att det aktuella förslaget inte är förenligt med målet *Personer med funktionsnedsättning kan förflytta sig i och använda alla stadens inne- och utemiljöer på lika villkor som andra* i Göteborgs Stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2021–2026.

Trygga offentliga platser

Förvaltningen ser att det finns risk för att bron upplevs otrygg kvälls- och nattetid, men att vissa anledningar till detta är generella för broar och inte beror på orsaker kopplat till den här specifika bron. Det saknas flyktvägar om någon blir, eller känner sig, förföljd. Brons längd gör också att det är svårt att veta om andra människor vistas på bron eller på platserna på andra sidan älven. Förvaltningen menar att upplevelsen av otrygghet till viss del kan minska genom god utformning av bron och att trygghetsfrågor behöver studeras vidare i den pågående designprocessen.

En aspekt av trygghet som påverkas av den aktuella sträckningen är däremot den låga andelen nattbefolkning. Det bidrar till att flödena sannolikt är lägre kvälls- och nattetid jämfört med om det funnits fler bostäder i nära anslutning till bron på bägge sidor. Förvaltningen ser också att tryggheten längs bron påverkas av platserna i anslutning till brofästena. Förvaltningen menar därför att det är viktigt att utvecklingen av platserna på båda sidor av älven inte dröjer för länge. I stadsområde Centrum gäller det specifikt utvecklingen av Packhuskajen som är en del av utvecklingen i Centralenområdet.

Inom detaljplanearbetet har stadsbyggnadsförvaltningen tagit fram ett underlag med gestaltningskriterier för brons landningsplatser. Underlaget lyfter flera stadsbyggnadskvaliteter som bidrar till att skapa ökade flöden vid brofästena, vilket i sin tur är positivt för den upplevda tryggheten. Förvaltningen ser positivt på att gestaltningskriterierna ska vara ett stöd för utvärdering av olika förslag till placering och utformning av brons landningsplatser, under planering och genomförande.

Trafiksäkerhet är en aspekt av trygghet som är extra viktig för barn, äldre och personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Förvaltningen ser att trafiksäkerhet, överblickbarhet och orienterbarhet vid brons anslutningsplatser blir viktigt för att skapa en god reseupplevelse för gående och cyklister och på det sättet främja resande med gång och cykel. Förvaltningen vill också lyfta att utformningen av bron bör ta hänsyn till olika hastighet hos trafikanterna. Förvaltningen ser därför positivt på att det enligt planbeskrivningen blir möjligt att köra om i kurvorna utan att det upplevs som smalt. Bron är en del av pendlingscykelnätet och därför är det sannolikt att en del cyklister håller hög hastighet. För att bron även ska vara attraktiv för gående och cyklister med lägre hastighet blir det viktigt att bron ger förutsättningar för trafikanter med olika hastighet att samexistera.

Hälsofrämjande livsmiljöer

Förvaltningen ser positivt på att en gång- och cykelbro bidrar till att främja fysisk aktivitet i vardagen och skapar nya möjligheter till vardagsmotion. Enligt Behovsanalys utifrån befolkningens hälsa och livsvillkor 2023 är befolkningen i Centrum stillasittande i hög utsträckning, vilket utgör en risk för ohälsa.

Förvaltningen ser att en bro som upplevs som attraktiv av en bred grupp trafikanter har bättre förutsättningar att främja fysisk aktivitet i vardagen.

Social konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys

Projektets arbete med sociala konsekvenser och barnkonsekvenser följer delvis stadens metodik med inventering, målformulering, åtgärdsförslag och konsekvensbeskrivning. Förvaltningen menar att den sociala konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys som hittills har genomförts inte helt lever upp till aktuell social komplexitetsnivå 3.

Stadsbyggnadsförvaltningen har genomfört en workshop med fokus på en initial målformulering. Förvaltningen menar att den borde ha föregåtts av ett bredare arbete i inventeringsfasen. Förvaltningen menar även att steget om åtgärdsförslag och ansvarsfördelning behöver utvecklas för att omsätta den samlade kunskapen från workshopen till konkreta åtgärder. Konsekvensanalyserna är processororienterade arbetssätt och det är viktigt att de sociala frågorna följs upp och finns med under hela processen.

Arbetet med att omhänderta identifierade behov till åtgärdsförslag försvåras av detaljplanens geografiska avgränsning. Utvecklingen av områdena där bron landar in hanteras i andra pågående och kommande projekt. Förvaltningen menar därför att det är viktigt att utvecklingen av Packhuskajen inte dröjer för länge.

Förvaltningen menar att barnperspektivet behöver fördjupas i det fortsatta arbetet och ser framför allt potential i att fokusera på brons funktion som skolväg och transport till barns fritidsaktiviteter. Barnkonsekvensanalysen bör också beskriva hur olika grupper av barn påverkas och på vilket sätt planförslaget har tagit hänsyn till barns bästa.

Förvaltningen ser att den genomförda dialogen i form av webbenkät står i proportion till komplexitetsnivån för den sociala konsekvensanalysen. Förvaltningen menar dock att webbenkäten i låg utsträckning har fångat barns egna perspektiv. Förvaltningen ser att dialog som riktar sig specifikt till barn ger bättre efterlevnad av barnkonventionens artikel 12 om barns rätt att uttrycka sina åsikter och, med hänsyn till barnets ålder och mognad, få dem beaktade i alla frågor som berör dem.

Socialförvaltningen Centrum

Michael Ivarson
Förvaltningsdirektör