

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-05-24

SBN 2024-06-18

Diarienummer SBF-2024-00543

Handläggare

Fredrik Andersson

Telefon: 031-031-368 15 33

E-post:

fredrik.jan.andersson@stadsbyggnad.goteborg.se

Beslut om inriktning för Startplan 2025

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

Besluta att innehållet i tjänsteutlåtandet ska gälla som Inriktning för Startplan 2025.

Sammanfattning

Startplanen är produktionsplan för stadens detaljplaneverksamhet. Processen med att ta fram en startplan är indelad i två steg. *Inriktning för Startplan 2025*, som är första steget, syftar till att styra och underlätta den fortsatta prioriteringen inför framtagande av Startplan 2025 utan att i detalj styra vilka planprojekt som ingår. I höst kommer förslag till startplan med lista på de planprojekt som ska ingå i Startplan 2025 att tas fram och beslutas av stadsbyggnadsnämnden.

Startplanearbetet utgår från *Väntelistan* (beslutade positiva planbesked samt stadsutvecklingsidéer) och det är i första hand innehållet i den som ger förutsättningar att klara önskad stadsutveckling. Vid en analys av innehållet i väntelistan kan konstateras att det finns många projekt som inte bedöms vara lämpliga att starta kommande år eller som inte stämmer överens med politiskt önskad inriktning för stadsutvecklingen. Det konstateras också att det förväntade utfallet i många av projekten är relativt litet, vilket innebär en stor utmaning för att klara av de volymer som behövs för önskad stadsutveckling. Det behöver därför projektutvecklas strategiskt och fyllas på med större volymer som kan ge mer effekt på måluppfyllelsen på sikt. Där kan inriktningen fungera som en vägledning för vilka projekt som det finns behov av och också styra vilka planstarter som tillkommer under året utöver den beslutade startplanen.

Inriktningen för Startplan 2025 ska underlätta i prioriteringen mellan olika planprojekt genom att vikta och avväga kriterierna mot varandra. Inriktningen preciserar och har särskilt fokus på var – inom vilket område – geografiskt eller tematiskt som det behöver finnas en särskild inriktning för kommande års startplan. Inriktningen är indelad i tre delar:

1. Allmänt fokus
2. Geografiskt eller tematiskt fokus
3. Kvantitativa kriterier

Innehållet i detta tjänsteutlåtande utgör själva Inriktningen för Startplan 2025.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Beslutet om Inriktningen hanterar inte frågor av ekonomisk art mer än att det som ett delmål i Inriktningen ska finnas en övergripande ekonomisk balans för de planprojekt som så småningom ingår i startplanen. De i startplanen ingående planprojekten medför sedan kostnader vid framtagandet av detaljplanerna, framför allt kostnader för arbetstid och erforderliga utredningar. Detta finansieras i första hand av exploatörerna genom planavtal.

Utöver kostnaderna för framtagande av de i startplanen ingående planprojekten så tillkommer kostnader för kommunen vid genomförande av detaljplanerna, till exempel för utbyggnad av allmän platsmark och VA m.m. Planprojekten i startplanen ska sammantaget ha en exploateringsekonomi i balans. En mer utförlig bedömning av exploateringskostnader görs inför att startplanen kommer upp till beslut i stadsbyggnadsnämnden under hösten 2024.

Utöver ovan beskrivet har inte stadsbyggnadsförvaltningen funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur ekologisk dimension

Eftersom beslutet om Inriktning för Startplan 2025 påverkar vilka planprojekt som kommer med i startplanen och därmed också påverkar stadsutvecklingen har det en indirekt påverkan på den ekologiska dimensionen. I detta tjänsteutlåtande föreslås ett antal inriktningar som har visst fokus på klimatfrågan och hållbarhetsperspektivet m.m. Den geografiska och tematiska inriktningen får därmed påverkan på var det planeras. Hur och i vilken omfattning som den ekologiska dimensionen påverkas hanteras och utreds sedan detaljerat inom respektive planprojekt inom ramen för prövningen enligt plan- och bygglagen. Inför antagande av startplanen med specificerade planprojekt under hösten 2024 kommer en övergripande analys utifrån den ekologiska dimensionen göras.

Utöver ovan beskrivet har inte stadsbyggnadsförvaltningen funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Eftersom beslutet om Inriktning för Startplan 2025 tar ett tydligt fokus på bland annat Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026 så skapas en indirekt påverkan på möjligheterna till bland annat nya bostäder och arbetsplatser, vilket i sin tur påverkar den sociala dimensionen.

Detta beslut förväntas påverka den sociala dimensionen positivt utifrån att en tydlig inriktning med fokus på vissa typer av boende samt i vissa områden kan stärka förutsättningarna. I prioriteringsarbetet ingår att arbetet ska ske utifrån stadens beslutade styrdokument och strategier för att stärka den sociala dimensionen. Delar av Inriktningen för Startplan 2025 har tydlig bäring på den sociala dimensionen och bedömning av detta sker sedan mer detaljerat inför antagande av startplanen med specificerade planprojekt under hösten 2024 och kommer därför att beskrivas mer ingående i det skedet.

Utöver ovan beskrivet har inte stadsbyggnadsförvaltningen funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden ska ta ställning till och besluta om Inriktning för Startplan 2025, vilken ska styra och ligga till grund för prioriteringen av innehållet i Startplan 2025.

Beskrivning av ärendet

Inför varje år tar stadsbyggnadsnämnden beslut om vilka detaljplaner och program som avses startas under kalenderåret – produkten kallas för startplan. Startplanen är ett viktigt verktyg i planeringskedjan som medverkar till att stadens detaljplaneläggning och utbyggnad följer översiktsplanens mål och stadens strategier för att uppnå önskad stadsutveckling, bland annat enligt kommunfullmäktiges beslut om budget och andra styrande dokument. Sedan 2021 har också nämnden beslutat om de kvantitativa kriterier som ska gälla för arbetet med startplanen för kommande år.

Den föreslagna Inriktningen delas in i tre delar, varav den första (*Allmänt fokus*) innehåller inriktning på en övergripande hela staden-nivå. Den andra (*Geografiskt eller tematiskt fokus*) innehåller inriktning utifrån behov i särskilda områden eller särskilt tematiskt behov. Den tredje delen (*Kvantitativa kriterier*) innehåller de volymer som startplanen behöver sikta på för att nå önskad måluppfyllelse för innehållet i stadsutvecklingen. Ordval som bör och ska har en betydelse för inriktningen och viktningen i det fortsatta prioriteringsarbetet. När listan med planprojekt för Startplan 2025 tas fram ska det tydligt framgå hur denna inriktning påverkat urvalet.

Startplanens totala omfattning är beroende av vilka resurser som finns gemensamt inom staden. Med det som föreslås i detta beslut om Inriktning för Startplanen 2024 tillsammans med de resurser vi vet finns tillgängliga, så innebär det att planprojekt med låg måluppfyllelse inte kommer med i prioriteringen. Detta påverkar i första hand äldre planprojekt som väntat länge, men det får också konsekvensen att nyare och startklara planprojekt får vänta ytterligare eftersom det finns andra som i högre grad bidrar till att nå målen. Fortsatt fokus på planering för småhus innebär mer resursåtgång per planerad bostad men genom att jobba med större utbyggnadsområden och en blandning av planprojekt med flerbostadshus och småhus kan detta hanteras. På samma sätt är det viktigt att jobba resurseffektivt genom att i ett och samma planprojekt kunna lägga samman flera planbesked där dessa ligger i anslutning till varandra. Utöver de planprojekt som bemannas gemensamt inom staden bör stadsbyggnadsförvaltningen också kunna starta ett antal enklare detaljplaner som förvaltningen i huvudsak kan ta fram på egen hand, s.k. uppdragsplaner, som inte kräver medverkan eller resurser från övriga förvaltningar genom hela planprocessen. Start av dessa planer ska i första hand prioriteras utifrån hur de motsvarar detta beslut om Inriktning för Startplanen 2024.

Utgångspunkt för startplanarbetet är den så kallade *Väntelistan* med beslutade positiva planbesked och stadsutvecklingsidéer. Det är i första hand innehållet i väntelistan som ger förutsättningar att klara önskad stadsutveckling, men det kan också tillkomma planprojekt under verksamhetsåret. Vid en genomgång av väntelistan konstateras att den innehåller många projekt men där varje projekt, med några få undantag, har en generellt liten volym (antal bostäder m.m.) i förhållande till de önskade volymmålen i stadens stadsutveckling. I väntelistan finns också en hel del projekt som förutsätter föregående planeringssteg i planeringskedjan ÖP-FÖP-Program-DP innan de är klara starta som detaljplan. Det pågående arbetet med ÖISS – övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling – ger på sikt bra förutsättningar och underlag för styrning och prioritering. För väntelistans

bostadsprojekt har många av projekten relativt litet innehåll i förhållande till arbetsinsatsen med att ta fram en detaljplan. Detta gäller såväl flerbostadshus som projekt med småhus, men det gäller också för väntelistans planprojekt med verksamhetsytor för logistik, industri och småindustri där det endast finns enstaka projekt. Detta innebär en stor utmaning för att klara de volymmål som önskas för stadsutvecklingen och redan på något års sikt kan detta bli ett stort problem inför kommande års startplanarbete. Det behöver därför projektutvecklas och fyllas på med större projekt som kan ge mer volym i förhållande till arbetsinsats. Där kan inriktningen fungera som en vägledning för vilken typ av projekt som det finns behov av planbesked och stadsutvecklingsidéer för.

I förslaget till Inriktning för Startplan 2025 finns inslag med fokus på klimatomställningen och de anpassningsåtgärder som behöver göras för att klara denna utmaning. Här är den fysiska planeringen en viktig faktor.

Inriktningsbeslutet för startplanen ska användas för styrning även under verksamhetsåret 2025, därför kommer listan med detaljplaner som ska startas inte vara fulltecknad när den kommer till stadsbyggnadsnämnden för beslut senare i höst. Avsikten är att lämna en lista motsvarande ca 2/3 av måluppfyllelsen samt de resurser som finns inom staden. På detta sätt kan Inriktning för Startplan 2025 användas som ett styrande dokument över hela året samt att det ges möjlighet att prioritera in vissa typer av projekt som nu kanske saknas i väntelistan utan att det får påverkan på andra projekt i startplanen. Det skapar också bättre förutsättningar för akuta planprojekt där behov uppstår under året utan att det påverkar andra planer som fått besked om att starta under året.

1. Allmänt fokus

Denna del har ett allmänt fokus på hela staden-nivå. Det är ett fokus som är mer allmänt hållet och ger grundförutsättningarna för vilka planprojekt som sedan bör föreslås i Startplan 2024. Varje del i inriktningen har en övergripande rubrik som sedan förtydligas. De olika rubrikerna ska kunna styra var för sig men också sammantaget genom inriktningens innehåll. Faktorer som *startklar* och *planeringskedjan* finns med som en övergripande inriktning då vi ser att detta har stor påverkan på framdriften i stadens planeringsarbete.

Planprojekten i startplanen ska vara startklara.

- Med startklara menas att det ska finnas förutsättningar för framdrift av planarbetet, till exempel genom att det bedöms finnas tillräcklig kapacitet i befintlig teknisk infrastruktur och grönstruktur alternativt att staden kan motivera nödvändiga tröskelinvesteringar. Med startklara menas också att det ska finnas förutsättning för kommunal service alternativt att staden kan motivera nödvändiga investeringar och att det därmed finns möjlighet att lösa behovet. I begreppet startklar ingår också att exploitörerna ska ha lämnat in en riskanalys med fokus på genomförande efter antagen detaljplan, i analysen ska de riskhändelser vara identifierade som gör att projektet inte blir genomfört samt sannolikhet och konsekvens för att detta inträffar.

Startplanen ska utgå från pågående planering i förhållande till planeringskedjan ÖP-FÖP-Program-DP och styra utifrån stadens önskade utbyggnadsordning och utbyggnadsstrategier.

- Detta innebär att planprojekt inom områden som pekats ut genom föregående planeringssteg, tex FÖP eller program, bör prioriteras.

Planprojekt med samhällsviktiga funktioner ska prioriteras.

- Detta innebär att planprojekt med övergripande större nytta för staden eller samhället ska prioriteras.

Planprojekt som ligger i linje med kommunfullmäktiges mål om önskad stadsutveckling och skapar förutsättningar för detta ska prioriteras

- Detta innebär tex att projekt där det finns förutsättningar för kvartersstad med sammanbyggda kvarter och lokaler bottenvåningar och/eller småhus och radhus enligt trädgårdsstadens principer ska prioriteras samt att projekt med ambition om hög arkitektonisk kvalitet exempelvis genom planering av klassisk, traditionell arkitektur och moderna landshövdingehus bör prioriteras före andra projekt.
- Detta innebär även att tex mindre planprojekt som möjliggör för teknisk infrastruktur, grönstruktur, förskolor etc. ska prioriteras.

Planprojekt som ligger i linje med stadens strategier kring klimatmål och hållbar stadsutveckling ska prioriteras.

- Detta innebär tex att planprojekt för hållbart resande, projekt som möjliggör annan energianvändning eller som stärker grönstrukturen ska prioriteras.
- Detta innebär att projekt med fokus på tex klimatanpassning, högt vatten och strukturplaneåtgärder i form av skyfallsytor och skyfallsleder ska prioriteras.

Planprojekten i startplanen ska sammantaget ha en exploateringsekonomi i balans.

- Detta innebär att planprojekten i startplanen sammantaget ska balansera varandra ekonomiskt men också att eventuell obalans i ett års startplan ska kunna hämtas hem över tid i framtida startplaner och projekt. Exploateringsekonomi ska vara i balans över en 10-årsperiod.

2. Geografiskt eller tematiskt fokus

Denna del av Inriktning för Startplan 2025 innehåller en fördjupning för de områden - tematiskt eller geografiskt - där vi ser att det finns särskilda behov av stadsutveckling. Vid arbetet med att ta fram startplanen genomförs alltid en ingående inventering och genomlysning av behoven inom staden samt vad det finns för behov i övrigt. Detta

analyseras slutligen i den förvaltningsövergripande arbetsgruppen. De behov och brister som framkommer ligger till grund för urvalet av planprojekt i startplanen.

Den inriktning som föreslås nedan ser vi som mest angelägen utifrån denna analys, då det sammantaget bidrar till önskad och nödvändig stadsutveckling. Sammantaget tror vi att vi med denna inriktning genom fysisk planering kan stärka förutsättningarna för göteborgssamhället samt skapa förutsättningar för en fortsatt positiv utveckling för stadens näringsliv.

Stadens arbete för ett jämlikt Göteborg är ett övergripande långsiktigt mål som här inriktas på mer specifika områden för Startplan 2025. De tre områden som pekas ut för särskilt fokus är sådana som bedöms ha ett särskilt behov och där det finns planeringsmässiga förutsättningar, tex genom programarbeten, att kunna starta detaljplaner redan kommande år. I andra utsatta områden finns pågående planering genom till exempel program som kan följas upp med detaljplaner längre fram.

Det pågående arbetet med övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling (ÖISS) är en del i den taktiska planeringsprocessen. För startplan 2025 fungerar ÖISS som ett underlag. När ÖISS är antagen kommer den vara en del i att styra urvalet av planprojekt i startplanen.

När det gäller kommunal service har det funnits och finns fortfarande en obalans mellan efterfrågan och utbud i vissa stadsdelar, framför allt när det gäller förskolor. Denna obalans förändras över tid beroende på variabler som till exempel flyttning och födelsetal, vilket i sin tur påverkar möjligheterna till bostadsbyggande. De områden i staden som behöver särskilt fokus på kommunal service pekas ut i inriktningen nedan.

Näringslivets behov utgår från en pågående utveckling där det finns behov av såväl mark för småindustrier som större verksamheter. Inte minst fokus på att ha klar mark för nya näringar är viktigt i denna omställning av stadens näringsliv. Inriktningen nedan innebär samtidigt att det inte är något fokus på kontor då detta bedöms som omhändertaget i pågående planering. Nya projekt med kontor och handel ska endast prioriteras om de bidrar till flerkärnighet genom att vara lokaliserade i de tyngdpunkter och noder som pekas ut i översiktsplanen. Slutligen ligger fokus på de områden i Göteborg som har behov av kommunal service på grund av rådande obalans eller där det behövs för att möjliggöra önskad stadsutveckling med bostäder.

Särskilt fokus ska läggas på Göteborgs Stads program för en jämlik stad och behovet av åtgärder i utsatta områden.

- Detta innebär att en viss del av planprojekten i startplanen ska återfinnas inom såväl riskområden, utsatta eller särskilt utsatta områdena. Projektens innehåll ska tydligt bidra till målen i Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026.
- Det är särskilt angeläget med fortsatt stadsutveckling och planering av bostäder i Biskopsgården, Hjällbo och Tynnered där vi har pågående planering.

När det gäller näringslivets behov ska planprojekt med särskilt fokus på industri och logistik prioriteras.

- Det är särskilt angeläget med planprojekt som möjliggör etablering och utveckling av nya företag och näringar men också projekt där omlokalisering och utveckling av befintliga företag möjliggörs.
- Det är särskilt angeläget med planprojekt som möjliggör småindustri.

Planprojekt som innehåller kommunal service i områden som idag har ett underskott eller dålig balans på kommunal service ska prioriteras.

- Det är särskilt angeläget med planering av kommunal service i innerstaden (delar av Lundby, Centrum) samt i sydöstra, sydvästra och nordvästra Göteborg (Kallebäck-Skår-Kärralund, Askim-Hovås och Tuve-Säve).
- Det är särskilt angeläget med kommunal service i anslutning till alla större nybyggnadsområden.

3. Kvantitativa kriterier

De kvantitativa kriterierna utgör de siffermål som innehållet i startplanens detaljplaner ska svara upp mot. De utgår i första hand från politiskt beslutade mål i kommunfullmäktiges budget, men där detta inte finns tydligt uttalat har faktiska behov och åtaganden genom överenskommelser fått styra. De är i viss mån en precisering av det som nämns under de två föregående styckena.

Det totala målet om antal bostäder har utgått från budgetens mål om att planera för 25 000 bostäder under mandatperioden. Detta har brutits ned till ett mål för Startplan 2025 om totalt 4000 bostäder. Detta för att spegla stadens övergripande ekonomi, marknadsdjup, samt representera en uthållig planering över tid och med hänsyn taget till antalet bostäder i redan pågående och laga kraftvunna planer.

När det gäller småhus så finns det i budget ett tydligt uttalat mål om 500 bostäder årligen.

När det gäller friliggande bostäder med särskild service (BmSS) finns det fortsatt en obalans i förhållande till behovet och staden behöver planlägga för fler boenden för att komma i balans.

Målet om studentbostäder bygger på en fortsatt prioritering av denna kategori för att kunna komma i balans med behovet, något som också förutsätter projektutveckling inom staden för att hitta nya lämpliga platser och projekt.

När det kommer till verksamheter finns det mycket pågående planering och produktion för framför allt kontor. En sammanställning av alla pågående kontorsprojekt visar att det planeras för en utbyggnad av kontorsutbudet som är större än efterfrågan fram till och med 2035. Inget kontorsprojekt bör därför komma med för sin egen skull i startplanen utan för att det i så fall bidrar på annat sätt till önskad stadsutveckling, tex i de tyngdpunkter och noder som pekats ut i översiktsplanen. Det är också viktigt att prioritera kontorsbyggnader som är nödvändiga för att möjliggöra utvecklingen av bakomliggande bostäder.

Med hänsyn till ovan föreslås prioriteringen främst ligga på industri- samt logistikområden, det finns ett utpekat behov av planlagd mark för särskilt småindustri varför det lyfts som ett eget mål. Samtidigt konstateras det att det inte finns så mycket projekt i väntelistan med detta innehåll utan det behöver projektutvecklas eller komma in som planbesked.

När det gäller andra mål finns särskilt Framtiden utpekat som en viktig aktör för bostadsbyggandet. I kommunfullmäktiges budget föreslås att de ska ha en byggtakt om 2300 bostäder per år från 2025. Utifrån deras pågående portfölj och vad de har i positiva planbesked behöver de fortsatt i Startplanen ha med motsvarande volym i planstarter. I nuläget finns inte det underlaget i väntelistan (beslutade planbesked), även om det kommer in fler planbesked från Framtiden.

Sverigeförhandlingen är en överenskommelse mellan staden och staten och innebär satsningar på utökad kollektivtrafik utifrån stadens åtagande att planera för och se till att det byggs bostäder i kollektivtrafikhärlägen inom en viss geografisk avgränsning. För att klara åtagandet och få ut ersättning enligt överenskommelsen kräver detta en medveten satsning på bostadsbyggande inom denna avgränsning. Därför finns det med som ett eget mål. Tillkommande bostäder behöver utifrån åtagandet i Sverigeförhandlingen i första hand planeras inom kollektivtrafikstråket Brunnsbo-Linné.

För flera av kriterierna föreslås målen som intervaller, detta då behovet behöver ses mer sammanhållet över flera år för att klara måluppfyllelsen och därmed kan tillåtas variera över tid.

- Bostäder

Planera för 25 000 bostäder till 2026

Genom att i Startplanen 2025 starta detaljplaner för

Bostäder totalt	4000 st
- varav Småhus	500 st
- varav BmSS, friliggande	8 st
- varav Studentbostäder	500 st
- varav Framtiden	bör vara 2 300 bostäder
- varav inom Sverigeförhandlingen	bör vara 1 500 bostäder

- Verksamheter

- Industri/logistik 150–200 000 m² verksamhetsmark
- Småindustri 50–100 000 m² verksamhetsmark

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att det som beskrivs i detta tjänsteutlåtande kan utgöra en tydlig inriktning som underlättar och styr i kommande prioriteringsarbete med att ta fram Startplan 2025. Det kan också fungera för löpande styrning och prioritering av de planprojekt som inte kommer finnas med i förslaget till Startplan 2025 men som behöver startas under verksamhetsåret för att få full måluppfyllelse. Med detta beslut får stadsbyggnadsförvaltningen en tydlig inriktning för vilken typ av planprojekt som ska ingå i Startplan 2025 samt hur förvaltningen ska vikta mellan projekten.

Henrik Kant

Stadsbyggnadsdirektör

Henrik Levin

Avdelningschef Detaljplan