

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2023-10-10

SBN 2023-10-24

Diarienummer SBF-2023-01640

Handläggare

Fredrik Andersson

Telefon: 031-368 15 33

E-post:

fredrik.jan.andersson@stadsbyggnad.goteborg.se

Beslut om Inriktning för Startplan 2024

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

Besluta att innehållet i tjänsteutlåtandet ska gälla som Inriktning för Startplan 2024.

Sammanfattning

Processen med att ta fram en startplan för stadsbyggnadsförvaltningens arbete för kommande års planverksamhet är i år indelad i två steg. *Inriktning för Startplan 2024*, som är första steget, syftar till att styra och underlätta den fortsatta prioriteringen inför framtagande av Startplan 2024 utan att i detalj styra vilka planprojekt som ingår. Senare i höst kommer slutligen en startplan med lista på de planprojekt som ska ingå i Startplan 2024 att tas fram och beslutas av stadsbyggnadsnämnden.

Startplanarbetet utgår från *Väntelistan* (beslutade positiva planbesked samt stadsbyggnadsförslag) 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 i förhållande till arbetsinsatsen med att ta fram en detaljplan. Detta gäller framför allt bostäder och då särskilt småhus, men det gäller också verksamhetsytor för logistik, industri och småindustri. Detta innebär en stor utmaning för att klara av de volymer som bland annat anges i kommunfullmäktiges budget för stadsutvecklingen. Det behöver därför projektutvecklas och fyllas på med större volymer som kan ge mer effekt på måluppfyllelsen. 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 2024 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 2024.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Beslutet om Inriktningen hanterar inte frågor av ekonomisk art mer än att det som en del 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 2023.

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 2024 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 2023 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 2024 tar ett tydligt fokus på bland annat Jämlikt Göteborg 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 2024 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 Inriktningen för Startplan 2024, vilken ska styra och ligga till grund för prioriteringen av innehållet i Startplan 2024.

Beskrivning av ärendet

Inför varje år tar stadsbyggnadsnämnden, tidigare byggnadsnämnden, beslut om vilka detaljplaner och program som avses startas under kalenderåret – produkten kallas för startplan. Startplanen är en viktig del i planeringskedjan som medverkar till att stadens detaljplaneläggning och utbyggnad följer översiktsplanens mål och stadens strategier för att uppnå önskad stadsutveckling. Sedan 2021 har också nämnden beslutat om de kvantitativa kriterier som ska gälla för arbetet med startplanen för kommande år.

År 2023 fanns ett önskemål om att redan innan prioriteringsskedet politiskt besluta om en fördjupad inriktning, bland annat för att underlätta för kommande prioriteringsarbete. Detta har vi tagit med oss till stadsbyggnadsnämndens arbete med startplanen för 2024 och detta tjänsteutlåtande utgör den politiskt beslutade inriktningen.

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 utifrån starter av detaljplaner 2024. Ordval som *bör* och *ska* har en betydelse för inriktningen och viktningen i det fortsatta prioriteringsarbetet. När listan med planprojekt för Startplan 2024 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 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 ett bra sätt. På samma sätt är det viktigt att jobba resurseffektivt genom att i ett och samma planprojekt lägga samman flera planbesked där dessa ligger i anslutning till varandra.

Utgångspunkt för startplanarbetet är den så kallade *Väntelistan* med beslutade positiva planbesked och stadsbyggnadsförslag. Det är i första hand innehållet i den som ger förutsättningar att klara önskad stadsutveckling, men det kan också tillkomma projekt under verksamhetsåret. Väntelistan innehåller många projekt där varje projekt, med några få undantag, har en generellt liten volym i förhållande till de önskade målen. Det är också en hel del projekt som förutsätter föregående planering 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 bättre förutsättningar

men det arbetet är fortfarande sin linda. En analys av innehållet i väntelistan visar att det finns många projekt som av olika anledningar inte bedöms vara fullt startklara eller som helt enkelt inte stämmer överens med politiskt önskad inriktning för stadsutvecklingen. 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 verksamhetsytor för logistik, industri och småindustri där det endast finns enstaka projekt. Detta innebär en stor utmaning för att klara de volymer 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 vilka projekt som det finns behov av för planbesked och stadsbyggnadsförslag.

I förslaget till Inriktning för Startplan 2024 finns inslag med fokus på klimatomställningen och det som behöver göras för att klara denna utmaning. Här är den fysiska planeringen en viktig faktor.

Det fortsatt osäkra världsläget och det alltmer ansträngda läget på marknaden gör att det är ovanligt svårt att bedöma behov och möjligheter att starta och genomföra de planprojekt som slutligen föreslås ingå i Startplan 2024. Detta är en osäkerhet som vi får ha med oss i fortsatt arbete och det kan påverka urvalet samt möjligheten att i startplanen nå den måluppfyllelse som inriktningen pekar ut.

Inriktningsbeslutet för startplanen ska användas för styrning även under verksamhetsåret, därför kommer listan med detaljplaner som ska startas inte vara fullteknad 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 2024 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.

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 exploatörerna 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 skapar förutsättningar för önskad stadsutveckling ska prioriteras.

- Detta innebär att även 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.

Planprojekt som ligger i linje med kommunfullmäktiges mål om önskad stadsutveckling 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.

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.

Planprojekt där vi har flera planbesked som ligger nära eller i direkt anslutning till varandra och som tillsammans ger god måluppfyllelse bör prioriteras.

- Detta innebär att vi på ett effektivt sätt och med samma resurser kan hantera fler planbesked.

Utöver de planprojekt som bemannas gemensamt inom staden bör stadsbyggnadsförvaltningen kunna starta ett antal detaljplaner som förvaltningen i huvudsak kan ta fram på egen hand, s.k. uppdragsplaner. Start av dessa planer ska i första hand prioriteras utifrån hur de motsvarar detta beslut om Inriktning för Startplanen 2024.

- Detta innebär att vi kan lägga resurser på enklare planer, oftast mindre planer, som inte kräver resurser och medverkan från hela staden under hela planprocessen.

2. Geografiskt eller tematiskt fokus

Denna del av Inriktning för Startplan 2024 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.

Jämlikt Göteborg är ett övergripande långsiktigt mål som här inriktas på mer specifika områden för Startplan 2024. 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.

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 handel och kontor då detta bedöms som mer än väl omhändertaget i pågående planering samt att det råder ett osäkert läge utifrån marknad och postpandemi som vi ännu inte sett full effekt av. 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 de utsatta som de särskilt utsatta områdena. Projektens innehåll ska tydligt bidra till målen i Göteborgs Stads program för en jämlik stad.
- Det är särskilt angeläget med bostäder och stadsutveckling i Biskopsgården, Hjällbo och Tynnered.

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.
- 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, Majorna och Linne) samt i sydvästra och nordvästra Göteborg (Askim-Hovås och Björlanda-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.

För det totala målet om antal bostäder har budgetens mål om att planera för 25 000 bostäder under mandatperioden tolkats till start av ca 5000 bostäder om året. När det gäller småhus så finns det 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 för att på sikt försöka klara överenskommelsen mellan staden och studentbostadsorganisationerna om 7000+ till 2026.

När det kommer till verksamheter finns det mycket pågående planering och produktion för framför allt kontor. Med hänsyn till rådande konjunktur och marknadssituation och signaler om hög vakansgrad så föreslås därför inga ytor för vare sig kontor eller handel som ett specifikt mål. Inget handels- eller kontorsprojekt bör alltså 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 pekas ut i översiktsplanen.

För verksamheter föreslås i stället prioriteringen helt ligga på industri- samt logistikområden, det finns ett utpekat behov av planlagd mark för särskilt småindustri varför det lyfts som ett eget mål.

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 redan från och med Startplanen 2024 ha med motsvarande volym i planstarter. I nuläget finns inte det underlaget i väntelistan (beslutade planbesked). Det är därför inte säkert att de kommer att klara av att ta fram så många planprojekt redan till

2024 utan det förutsätter en fortsatt aktiv projektutveckling med planbesked som kommer in under verksamhetsåret 2024 och framåt.

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.

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 (totalt)

Planera för 25000 bostäder till 2026

varav

- Bostäder totalt ca 5000 per år
- Småhus 500 st per år
- BmSS, friliggande 8 st per år
- Studentbostäder 300–500 st per år (enl. mål 7000+ färdigställda 2026)
- Framtiden bör vara 2300 bostäder per år
- Sverigeförhandlingen bör vara 1400–1500 bostäder per år

- Verksamheter

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

Stadsbyggnadsförvaltningens 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 2024. Det kan också fungera för löpande styrning och prioritering av de planprojekt som inte finns med i förslaget till Startplan men som behöver startas under verksamhetsåret för att få full måluppfyllelse. Med detta beslut får vi en tydlig inriktning för vilken typ av planprojekt som ska ingå i Startplan 2024 samt hur vi ska vikta mellan projekten.

Henrik Kant
Stadsbyggnadsdirektör

Henrik Levin
Avdelningschef Detaljplan