



Göteborgs
Stad

Göteborgs Stads program för lokal försörjning 2020–2026

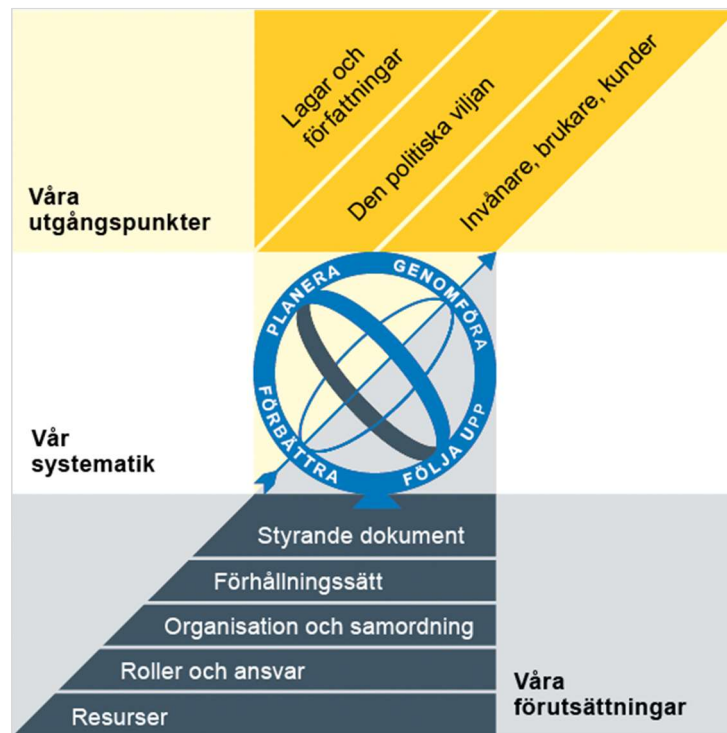


Planerande styrande dokument

Vision
► Program
Plan

Göteborgs Stads styrsystem

Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

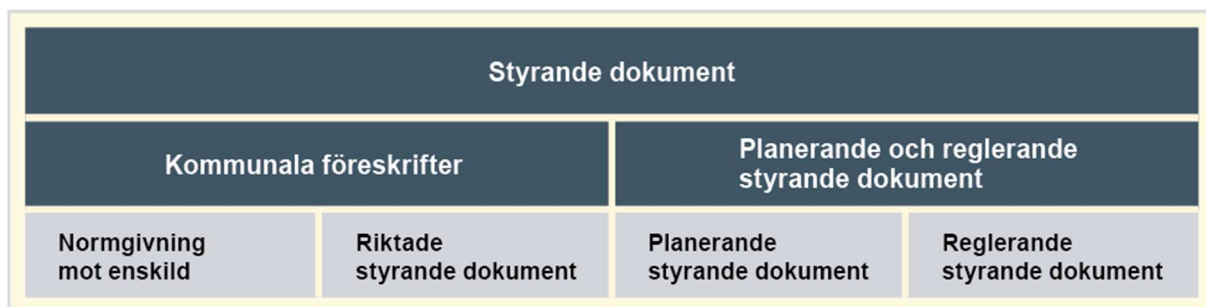


Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.



Dokumentnamn: Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026			
Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Stadens nämnder och bolagsstyrelser	Diarienummer: 1006/18	Datum och paragraf för beslutet: 2020-03-19 § 4
Dokumentsort: Program	Giltighetstid: 2020–2026	Senast reviderad: [Datum]	Dokumentansvarig: Avdelningschef lokalsekretariatet
Bilagor: 1. Arbetsprocess, 2 Delstrategiernas fokusfrågor., 3 Förklaring av begrepp			

Innehåll

Inledning	4
Syftet med detta program	4
Vad omfattar programmet	4
Vem omfattas av programmet	4
Bakgrund	4
Koppling till andra styrande dokument	4
Uppföljning av detta program	5
Utgångspunkter	6
Medborgarnas behov	6
Staden idag och i morgon	6
Befolkning och demografi	6
Verksamhetens behov	6
Kommunal service	7
Social infrastruktur	7
Målbild och mål för stadens lokalförsörjning	8
Målbild 2026	8
Mål och indikatorer	8
Mål	8
Val av huvud- och delstrategier	9
Indikatorer	9
Strategi för att förbättra och utveckla stadens lokalförsörjningsprocess ..	11
Huvudstrategi: Utveckla styrningen av Göteborgs Stads lokalförsörjning för kommunal service	11
Delstrategi 1: Utveckla och tydliggör Göteborg Stads lokalförsörjningsplanering för kommunal service	11
Lokalförsörjningsplan	11
Lokalbehovsplan	12

Ramprogram	13
Delstrategins programleverans.....	13
Delstrategi 2: Utveckla och tydliggör Göteborgs Stads behovsprognoser för tidiga stadsutvecklingskedan.....	13
Delstrategins programleverans.....	14
Frågor utanför programmets område.....	15
Delstrategi 3: Utveckla Göteborgs Stads ramar för samnyttjan och samlokalisering	15
Delstrategins programleverans.....	16
Frågor utanför programmets område.....	16
Delstrategi 4: Utveckla Göteborgs Stads principer för när staden ska äga eller hyra lokaler	16
Delstrategins programleverans.....	17
Bilagor.....	18
Bilaga 1: Arbetsprocess	18
Bilaga 2: Delstrategiernas fokusfrågor	20
Bilaga 3: Förklaringar av begrepp	21

Inledning

Syftet med detta program

Programmet kommer att utgöra plattformen för utvecklingen av den strategiska styrningen av Göteborgs Stads lokalförsörjning, i syfte att skapa en tydlig, transparent, aktuell och relevant styrning inom lokalförsörjningsområdet. Ett vidare syfte är att skapa bättre förutsättningar för staden att kunna möta utmaningen om att lokalförsörjningen av kommunal service ska vara i balans och hållbar över tid.

Vad omfattar programmet

Programmet omfattar styrning av lokalförsörjning gällande lokaler för kommunal service samt utemiljöer i de fall då ytan är nödvändig för en funktionell och kvalitativ verksamhet, exempelvis förskola och grundskola.

Vem omfattas av programmet

Göteborgs Stads program för lokalförsörjning är ett av stadens övergripande styrdokument och gäller för Göteborg Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Programmet gäller från dess antagande till år 2026 med möjlig revidering efter genomförd utvärdering. En utvärdering av programmet planeras att genomföras tre år efter programmets antagande.

Bakgrund

Stadsrevisionen granskade 2016 Göteborgs Stads strategiska lokalförsörjning. Stadsrevisionens samlade bedömning var att Göteborgs Stads strategiska lokalförsörjning inte fullt ut bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Lokalförsörjningen behöver utvecklas med avseende på såväl styrning som ansvarsfördelning och uppföljning.

För att utveckla och förbättra Göteborgs Stads strategiska lokalförsörjning har stadsledningskontoret bland annat initierat en utveckling av stadens lokalförsörjningsplan. När lokalförsörjningsplan 2019 utformades var stadsledningskontoret medveten om att detta var ett första steg för att tydligare beskriva och kommunicera lokalbehoven för kommunal service. I detta arbete förtydligades också behovet av att Göteborgs Stad behöver utveckla den strategiska styrningen inom lokalförsörjningsområdet. Stadsledningskontoret gjorde bedömningen att det bästa sättet att möta dessa behov är att ta fram ett program för lokalförsörjning.

Koppling till andra styrande dokument

Göteborgs Stads budget som årligen beslutas av kommunfullmäktige är det övergripande och överordnade styrande dokumentet som stadens samtliga verksamheter ytterst styrs av. Programmet förhåller sig till övriga av kommunfullmäktige beslutade styrande dokument av relevans för lokalförsörjningsområdet. Följande styrande dokument är ett urval av dessa.

Översiktsplanen och **Strategi för utbyggnadsplanering Göteborg 2035** är strategiskt styrande dokument som bland annat fungerar som stöd för en långsiktigt hållbar stadsutveckling. De ger förutsättningar för att planera för rätt lokaler på rätt plats för kommunal service. De ovan nämnda strategiska styrande dokument samverkar dessutom med **Vision Älvstaden**, därtill även med **Grönstrategi för en tät och grön stad**, **Trafikstrategi för en nära storstad**. Dessa är formulerade utifrån den gemensamma visionen *att skapa enklare vardagsliv för fler*. Kopplat till vision Älvstaden finns dessutom den årliga färdplanen. Programmet förhåller sig även till styrande dokument inom miljö- och klimatområdet, exempelvis **Kemikalieplan för Göteborgs Stad**, **Avfallsplan för Göteborgsregionen** samt **Göteborgs Stads program för biologisk mångfald**. På det sociala området förhåller sig programmet exempelvis till **Göteborgs stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning**, samt **Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026**.

Här utöver finns kommunfullmäktiges **GKH 2017:39 Regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning** som är stadens styrdokument för lokalförsörjning. Kopplat till detta finns **Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan** och **Göteborgs Stads äldreplan**.

Uppföljning av detta program

Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljningen och utvärdering av programmet.

Uppföljningen av programmet sker på två sätt:

- Årligen genom uppföljning av programmets identifierade indikatorer i lokalförsörjningsplanen
- Tre år efter programmets antagande sker en utvärdering av programmet med syfte att möjliggöra en revidering av programmet samt komplettera efter behov av ytterligare styrmedel, för att säkerställa rätt programinnehåll för att nå programmets mål

Utgångspunkter

För att beskriva i vilken kontext Göteborgs Stads lokalförsörjningsprogram tas fram, redogör programmet för ett antal utgångspunkter. Dessa är viktiga ingångsvärden i framtagande av programmet då de är centrala perspektiv för att kunna göra rätt vägval i utvecklingen av stadens styrning av lokalförsörjning för kommunal service.

Medborgarnas behov

Stadens invånare har behov av kommunal service i olika omfattning. Behovet att ta del av den kommunala servicens utbud kan variera över tid bland annat beroende på den enskilda medborgarens livsfas. Utöver den faktiska servicen kan medborgare ha behov av att känna tillförsikt kring hur staden arbetar för att säkerställa tillgången av kommunal service. Det är därför av vikt att staden har en tydlig, transparent, aktuell och relevant styrning för lokalförsörjning av kommunal service.

Staden idag och i morgon

Göteborgs Stad är i ett utvecklingsprång, där omfattande infrastrukturprojekt kommer förändra framkomlighet och rörelsemönster i staden. Staden ska växa med nära en tredjedel till 2035, både i den befintliga stadsbebyggelsen och i nya områden såsom Frihamnen. För att nå en hållbar stadsutveckling är planering för medborgarnas behov av kommunal service central. Därtill finns behov av att utveckla befintliga verksamhetslokaler runtom i staden. För att bidra till att staden fortsatt ska vara attraktiv och hållbar behöver staden ha en tydlig, transparent, aktuell och relevant styrning av lokalförsörjningen för att säkerställa kommunal service.

Befolkning och demografi

Under 2017 ökade Göteborgs befolkning med drygt 7 300 personer och uppgick till cirka 564 000 personer och invånarantalet för Göteborgsregionen översteg för första gången en miljon invånare. Två trender i flyttningarna över kommungränsen förstärktes under 2017. Utflyttningen från Göteborg till övriga Göteborgsregionen ökade och invandringen ökade. Att invandringen är hög beror en del på flyktinginvandringen men framförallt på övriga invandring såsom arbetskraftsinvandring, studerande, EU-medborgare, anhöriga och svenska medborgare som återinvandrar.

Folkökningen medför att nästan alla åldersgrupper blev större. Särskilt stor var ökningen av de för den kommunala serviceproduktionen viktiga skolåldrarna. Den stora gruppen födda på 1940-talet har nått åldersgruppen 75–84 år, en åldersgrupp som därmed ökade i antal. Det är 27 år sedan som folkmängden i Göteborg senast minskade under ett år. Att staden växer har blivit något av en självklarhet. (ur Befolkningsutveckling 2017 publicerad 2018-03-09).

Verksamhetens behov

Med verksamhetens behov avses ändamålsenliga lokaler, och för vissa verksamheter även utemiljöer, både ur ett medarbetar- och målgruppsperspektiv. Planering och

genomförande (byggnation eller inhyrning) av fysiska lokaler och eller utemiljöer innebär omfattande värden. Det gäller såväl ekonomiska, sociala som ekologiska värden. Att säkerställa rätt behov över tid är därför av oerhörd vikt för staden. Stadens målsättning om en lokalförsörjning i balans tillika hållbar kräver en gedigen kunskap om verksamheten. Det kräver även ett gediget arbete och kunskap om behovsprocessen. För att verksamhetens behov ska kunna beskrivas över tid behövs en tydlig, transparent, aktuell och relevant styrning för lokalförsörjning.

Kommunal service

Kommunal service – ett omfattande och brett spektrum av verksamhet. Göteborgs Stads organisation består av ett flertal nämnder och bolagsstyrelser. De bedriver bland annat verksamhet inom utbildning, vård, omsorg, teater, museum, bibliotek, boende och idrott. Den kommunala servicen har således ett brett utbud som kräver en stor variation av verksamhetslokaler, i allt från kontorslokaler, till konsthall, till simhallar, till förskolor med mera.

För att detta breda spektrum av kommunal service ska vara hållbart och kunna erbjudas är det väsentligt att den kommunala servicen är rätt dimensionerad och rätt lokaliserad i staden. För att bidra till detta behövs en tydlig, transparent, aktuell och relevant styrning för lokalförsörjning av kommunal service.

Social infrastruktur

Begreppet social infrastruktur är något som används framförallt i utvecklingen av Älvstaden. Social infrastruktur kan kort beskrivas som det stödsystem av samhällsservice, offentlig såväl som privat, som underlättar för medborgaren i både ett arbetslivs- och vardagslivsperspektiv. Exempelvis vårdcentraler, tandläkare, livsmedelsbutiker, apotek, parker, fotbollsplaner, simhallar, grundskolor, universitet, och så vidare.

Den kommunala servicen är således en del i den sociala infrastrukturen och när staden ska planeras behöver behoven av kommunal service vara kända så att de kan bli en naturlig del i stadsutvecklingen och den sociala infrastrukturen. För att bidra till en fungerande social infrastruktur behövs en tydlig, transparent, aktuell och relevant styrning för lokalförsörjning av kommunal service.

Målbild och mål för stadens lokalförsörjning

Målbild 2026

År 2026 har lokalförsörjningsprogrammet bidragit till att staden, genom förändrad och utvecklad styrning, skapar effektiva förutsättningar för att uppnå balans i stadens lokalförsörjning av kommunal service.

Detta innebär att stadens lokalförsörjningsprocess för kommunal service:

- Är känd och det är lätt för stadens parter att delta i både planering och genomförande av lokalförsörjning av kommunal service.
- Fångar verksamheternas lokalbehov och stadens prognostiserade leveransförmåga i olika tidsperspektiv som synliggörs via stadens lokalförsörjningsplan.
- Stärker förutsättningarna för stadens parter att samnyttja och samlokalisera.
- Synliggör ekonomiska vägval samt uppmuntrar till en ökad ekonomisk medvetenhet i planering och genomförande av kommunal service.
- Effektivt stödjer att den kommunala servicen är rätt geografiskt lokaliserad och rätt verksamhetsdimensionerad, såväl till inriktning som omfång.
- Stimulerar till att planering och genomförande för kommunal service är ekonomiskt hållbar, socialt hållbar och ekologiskt hållbar över tid.

Mål och indikatorer

Mål

Det övergripande målet med Göteborgs stads lokalförsörjning är att;

- *Lokalförsörjningen av kommunal service är i balans över tid*

Lokalförsörjningsprogrammet utgör plattformen för utvecklingen av stadens styrning gällande lokalförsörjning av kommunal service. Programmet fokuserar på de områden där lokalsekretariatet bedömer att staden behöver en förändrad, utvecklad eller ny styrning.

Lokalförsörjningsprogrammet har fem definierade mål:

Rätt dimensionerad kommunal service – innebär att stadens verksamheter har ändamålsenliga lokaler för att utföra sina respektive uppdrag. Dimensionering handlar både om antalet lokaler samt lokalernas storlek och utformning.

Rätt lokaliserad kommunal service – innebär att lokalerna finns placerade dels utifrån perspektivet där stadens medborgare och verksamheter behöver dem och dels utifrån perspektivet var det finns möjligheter att fysiskt placera lokalerna. Lokalisering handlar primärt om geografisk placering.

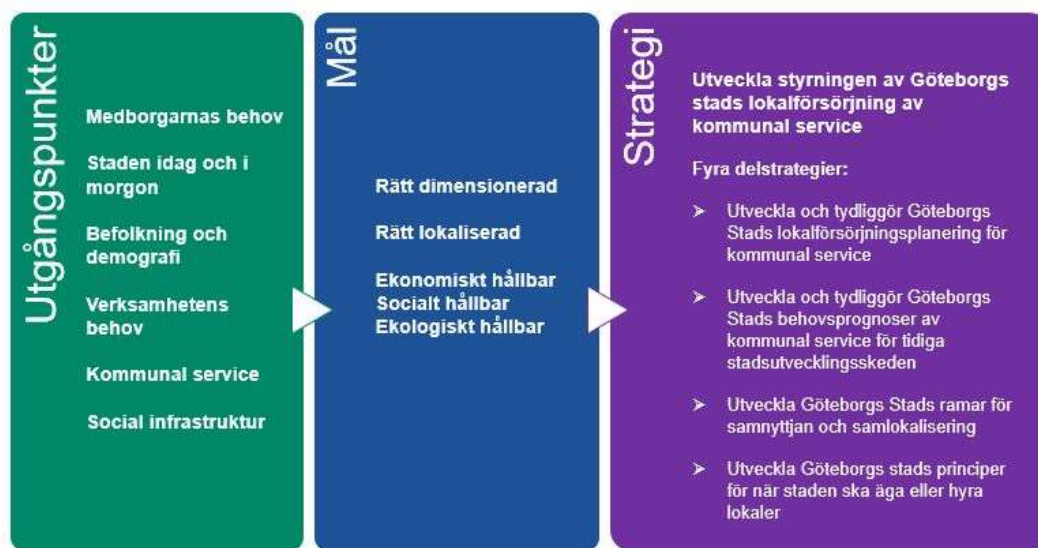
Ekonomiskt hållbar kommunal service – innebär att staden och dess verksamheter ska ha en god ekonomisk medvetenhet i lokalförsörjningen ur ett livscykelperspektiv, avseende exploatering, produktion, fastighetsförvaltning och nyttjande av lokalerna.

Socialt hållbar kommunal service – innebär att stadens verksamhetslokaler ska vara anpassade och tillgängliga för att bidra till ett mer jämlikt Göteborg, avseende lokalisering, placering, produktion, fastighetsförvaltning och nyttjande av lokalerna.

Ekologiskt hållbar kommunal service – innebär att stadens lokalförsörjningsprocess ska bidra till att minimera ekologisk påverkan, avseende produktion, fastighetsförvaltning och nyttjande av lokaler.

Val av huvud- och delstrategier

Huvudstrategin är etablerad utifrån ett identifierat behov av att utveckla styrningen av Göteborgs Stads lokalförsörjningsprocess för kommunal service. Delstrategierna är identifierade utifrån att det inom dessa områden behövs en utvecklad styrning för att nå programmets mål.



Indikatorer

Programmet använder två typer av indikatorer för mätning och uppföljning. Det är dels indikatorer som ska mäta resultatmål (andelen beslutade och implementerade styrmedel), samt indikatorer som ska mäta effektmål (rätt lokaliserad, rätt dimensionerad och en hållbar kommunal service utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv).

För att mäta resultatmålet, att föreslagna styrmedlen är framtagna, beslutade och implementerade för berörda nämnder och bolagsstyrelser, kommer andelen beslutade och implementerade styrmedel som programmet föreslagit att följas upp.

I stadens lokalförsörjningsplan kommer programmets effektmål att följas upp för att se i vilken grad implementerade styrmedel ger önskad effekt. Indikatorer som kommer att följas upp är:

- Graden av lokalplanering i relation till lokalbehov i olika tidsperspektiv
- Graden av samnyttjande och samlokalisering
- Graden av kommunala verksamheters representation i lokalförsörjningsplanen
- Graden av andel kommunal verksamhets lokalisering som planeras utifrån att öka jämlikheten i staden

- Redogörelse av relevant ekonomiskt nyckeltal gällande exploatering, produktion, fastighetsförvaltning och nyttjande av lokalerna för kommunala verksamheter.
- Andel nyproducerade lokaler som årligen uppfyller högsta nivå av miljökrav för miljöbyggnad
- Andel fastighetsförvaltande lokaler som årligen uppfyller högsta nivå av miljökrav
- Andel nyttjande av lokaler som årligen uppfyller högsta nivå av miljökrav

Strategi för att förbättra och utveckla stadens lokalförsörjningsprocess

Huvudstrategi: Utveckla styrningen av Göteborgs Stads lokalförsörjning för kommunal service

Huvudstrategin syftar till att med en utvecklad styrning skapa ett mer transparent, långsiktigt lokalförsörjningsarbete och därmed underlätta för stadens olika parter att bidra samt förstå varandras roller och ansvar.

För att komplettera befintlig styrning har ett antal delområden, här presenterade som delstrategier, identifierats, där särskilt behov finns av utvecklad styrning.

Delstrategi 1: Utveckla och tydliggör Göteborg Stads lokalförsörjningsplanering för kommunal service

En tydlig lokalförsörjningsplanering - innebär en genomarbetad behovsprocess som genererar en tydlig behovsbild i olika tidsperspektiv för samtliga kommunala verksamheter. Behovsprocessen ska bland annat utgå ifrån nyttjande av befintliga lokaler, lokaleffektivitet och samnyttjan. Med en ökad tydlighet i planeringen förbättras stadens lokalförsörjningsprocess med bäring på samtliga av programmets mål.

För att uppnå detta behöver den nuvarande styrningen utvecklas, primärt inom tre områden:

- **Lokalförsörjningsplan** – En metod för staden att analysera och prognostisera stadens samlade lokalbehov och leveransförmåga över tid samt att få detta dokumenterat i en plan. Planen ska vara handlingsinriktad och omfatta analys av risker och konsekvenser om behoven inte kan mötas av planering och genomförande.
- **Lokalbehovsplan** – En metod för verksamheten att analysera och prognostisera sitt lokalbehov över tid samt att få detta behovet dokumenterat i en plan.
- **Ramprogram** – En metod för att säkerställa verksamhetens behov av ändamålsenliga och likvärdigt utformade verksamhetslokaler med rätt kvalitet.

Lokalförsörjningsplan

Som ett första steg i arbetet att bättre kunna beskriva och kommunicera stadens samlade behov av lokaler för kommunal service, utarbetades under 2018 en första lokalförsörjningsplan. Den beslutades av kommunstyrelsen 2019. Arbetsmetoden för att utforma lokalförsörjningsplanen såväl som innehållet i denna behöver kontinuerligt utvecklas. För att åstadkomma detta och för att säkerställa hur metoden för framtagande av lokalförsörjningsplanen utförs, både över tid och oberoende av vem, ska en riktlinje av principiell beskaffenhet utformas.

En riktlinje anger de primära ramarna för handlingsutrymmet och ger konkret stöd för handlande. Riktlinjen för lokalförsörjningsplanen bör bland annat omfatta;

- Ansvarig för framtagande och utveckling
- Arbetsmetod för framtagande som belyser när och hur stadens olika parter ska inkluderas i lokalförsörjningsprocessen
- Behovsbild och prognostiserad leveransförmåga i olika tidsperspektiv

Lokalbehovsplan

Lokalförsörjningsplan 2019 redogör för större delen av stadens samlade lokalbehov. Planen redovisar de kommunala verksamheter där det idag finns en etablerad planeringsstruktur. De lokalbehov som är belysta är behov av specifika verksamhetslokaler - planen redogör inte för dessa verksamheters behov av administrativa eller övriga lokaler.

Belysta nämnder i 2019 års lokalförsörjningsplan är förskolenämnden, grundskolenämnden, utbildningsnämnden, stadsdelsnämndernas behov av äldreomsorgsplatser och LSS-boende, idrott- och föreningsnämnden samt kulturnämnden.

Hos flera nämnder och bolagsstyrelser saknas idag en känd och tydligt dokumenterad systematik för den långsiktiga lokalbehovsplaneringen. För att åstadkomma en förbättrad systematik bör utgångspunkten vara kärnverksamhetens utveckling, exempelvis hur en stadsdel bedömer att omfattningen av hemtjänst behöver förändras över tid.

För att få en fullständig bild av alla kommunala verksamheters samlade prognosticerade lokalbehov behöver planeringsstrukturen utvecklas. En lokalbehovsplan ska ses som verksamhetens metod för att skapa en känd, tydlig och dokumenterad systematik för den långsiktiga lokalplaneringen. I planen kan verksamheten exempelvis analysera nyttjande, kapacitet och lokaleffektivitet i befintliga lokaler, potential till samnyttjan, ekonomiska förutsättningar, kärnverksamhetens behov av utveckling, politiska uppdrag, konsekvenser av demografi och befolkningsutveckling, med mera. Lokalbehovsplanen kan ses som en arbetsmetod för verksamheten att analysera och prognosticera sitt lokalbehov över tid samt att få detta behov dokumenterat i en plan. Olika kommunala verksamheter har visserligen olika grad av förändringsbehov av lokaler vilket kommer inverka på utformningen av respektive verksamhets lokalbehovsplan.

För att åstadkomma detta och för att säkerställa hur metoden för framtagande av lokalbehovsplanen ser ut, både över tid och oberoende av vem, ska en riktlinje av principiell beskaffenhet utformas.

En riktlinje anger de primära ramarna för handlingsutrymmet och ger konkret stöd för handlande. Riktlinjen för lokalbehovsplan bör bland annat omfatta;

- Ansvarig för att anta lokalbehovsplanen i nämnd/bolagsstyrelse; politisk eller tjänstepersonsnivå
- Arbetsmetod för framtagande som belyser när, vem och hur förvaltningens/bolagets olika parter ska inkluderas i framtagandet av lokalbehovsplanen
- Primärt innehåll, exempelvis behovsbild i olika tidsperspektiv och ekonomiska förutsättningar

Ramprogram

Ramprogram är inte ett program utifrån definitionen i stadens styrsystem, utan är ett branschspecifikt begrepp i kommunal verksamhet som definierar ramarna för utformningen av specifika kommunala verksamhetslokaler.

Ramprogram är till för att säkerställa ändamålsenliga och likvärdigt utformade verksamhetslokaler med rätt kvalitet och jämförbara standards. Ramprogrammen fungerar också som en vägledning för stadens verksamheter när det gäller potentiella målkonflikter i olika lokalprojekt.

Ramprogram bör tas fram för verksamheter av specifik och ej allmängiltig verksamhetskaraktär, där lokalförsljningsplanen och lokalbehovsplanerna visar på ett över tid omfattande och återkommande volymbehov. Detta kan exempelvis omfatta förskola, grundskola, LSS-boende och äldreboende.

För att säkerställa format och innehåll för ramprogram och för vilka verksamheter dessa ska tas fram, ska en riktlinje av principiell beskaffenhet utformas.

En riktlinje anger de primära ramarna för handlingsutrymmet och ger konkret stöd för handlande. Framtagandet av riktlinjen för ramprogram bör bland annat omfatta att;

- Definiera ansvarig för framtagande och utveckling
- Definiera primärt innehåll, exempelvis olika standards såväl inne som ute
- Identifiera tillämpliga lagar och styrdokument på nationell och lokal nivå

Delstrategins programleverans

Sammanfattningsvis ska denna delstrategi resultera i förändrad och utvecklad styrning genom:

- Framtagande av riktlinje för lokalförsljningsplan
- Framtagande av riktlinje för lokalbehovsplan
- Framtagande av riktlinje för ramprogram

Delstrategi 2: Utveckla och tydliggör Göteborgs Stads behovsprognoser för tidiga stadsutvecklingsskeden

För att skapa tydlighet i denna delstrategi behöver man definiera vad tidiga stadsutvecklingsskeden innebär. I programmet definieras tidiga stadsutvecklingsskeden som processen fram till och med att arbetet med en detaljplan startar. Med en ökad tydlighet i att beskriva kommunala behov i tidiga stadsutvecklingsskeden förbättras stadens lokalförsljningsprocess, främst med bäring på programmets mål om rätt dimensionering och rätt lokalisering.

Tydliga behovsprognoser i tidiga stadsutvecklingsskeden innebär att staden behöver tydliga och kända nyckeltal för planering av kommunala verksamhetslokaler som kan användas både i tidiga stadsutvecklingsskeden såväl som i pågående detaljplanarbeten. Nyckeltalen syftar primärt till att säkerställa tillgången till mark för den expansion av kommunal service som krävs när staden växer.

Idag finns tre samspelande nyckeltal framtagna för att i tidiga stadsutvecklingsskeden och i pågående detaljplanarbeten få en bild av behovet av mark för förskola och grundskola.

- Det första nyckeltalet genererar ett teoretiskt behov av förskole- och grundskoleplatser framräknat som en effekt av tillkommande antal bostäder. Idag bygger nyckeltalet på ett generellt antagande om 0,5 barn per bostad oavsett typ av bostad.
- De två andra nyckeltalen finns idag i ramprogrammet för förskola och grundskola och anger dels en invändig lokalarea per barn/elev och dels riktvärden för utvändiga förskole- och skolgårdsytor.

Planering baserat på nyckeltal är således en arbetsmetod för att försöka säkerställa tillgången på mark för att kunna möta prognostiserade kommunala behov. Denna process är skild från stadens andra processer för byggnation av kommunala verksamhetslokaler.

En stor fördel med en planering baserad på nyckeltal i tidiga stadsutvecklingsskeden och i pågående detaljplaner är att det ger tydliga och generella planeringsförutsättningar.

En utmaning som återkommer i en stadsplanering baserad på nyckeltal är en möjlig skillnad i behov av mark och kapacitet mellan den tidiga planeringen och det faktiska behovet som finns när bostäderna är färdigställda. Exempelvis kan antalet barn i praktiken bli antingen fler eller färre än när markbehovet definierades. Ytterligare en utmaning gäller vilka verksamheter som med fördel kan planeras med nyckeltal. Det är enklare när det gäller obligatoriska kommunala verksamheter med långsiktiga behov som förskola och grundskola och det är svårare när det exempelvis gäller behov av kulturlokaler eller kontor.

Denna delstrategi syftar till att försöka utveckla nyckeltal för fler av stadens verksamheter. Med fler tydliga och kända nyckeltal ges möjligheter att få en mer komplett bild av de behov som staden har för att klara planerad expansion och säkra tillgången på mark. Tydliga och kända nyckeltal ger också stadens planerande nämnder bättre förutsättningar att förutse och omhänderta behovet av mark för kommunala verksamhetslokaler i både tidiga stadsutvecklingsskeden och pågående detaljplanearbeten.

För att utveckla, säkerställa och tydliggöra en planeringsstruktur baserat på nyckeltal ska en policy som anger grundprinciper för framtagande av nyckeltal utformas.

Framtagandet av policyn för behovsprognostisering genom nyckeltal i tidig stadsutveckling bör bland annat omfatta;

- Vilka verksamheters behov av mark som kan definieras genom nyckeltal
- Hur nyckeltalen kan konstrueras och byggas upp utifrån verksamheternas beskaffenhet
- Hur ska kommunala behov som ej kan beskrivas med nyckeltal omhändertas
- Utformning av ansvar för nyckeltalsgenerering och utvärdering
- Om aktuellt nyckeltal ska styra mot historiskt utfall eller önskad målbild

Delstrategins programleverans

Sammanfattningsvis ska denna delstrategi resultera i förändrad och utvecklad styrning genom:

- Framtagande av policy för behovsprognostisering av verksamhetslokaler genom nyckeltal i tidiga stadsutvecklingsskeden

Frågor utanför programmets område

Detta avsnitt belyser frågor som har lyfts i programarbetet och påverkar lokalförsörjningen, men som utifrån programmets syfte och dess omfattning inte kan omhändertas av programmet. Följande har identifierats i denna delstrategi:

- Det finns en rad praktiska utmaningar avseende att tillgängliggöra information mellan stadens aktörers olika informationssystem. Att lösa dessa skulle underlätta planeringen av kommunal service i stadsutvecklingsprocessen
- I dagens organisation uppstår det emellanåt målkonflikter och frågeställningar bland annat kring vem som bär investeringar i olika skeden i lokalförsörjningsarbetet och prioritering mellan olika nyckeltal, exempelvis parkering och grönytor.

Delstrategi 3: Utveckla Göteborgs Stads ramar för samnyttjan och samlokalisering

Tydliga ramar för samnyttjan och samlokalisering – innebär att staden ska ha tydliga ramar för hur olika verksamheter kan nyttja mark och lokaler tillsammans samt vilka verksamheter som bör vara geografiskt placerade nära eller bredvid varandra. Med en ökad tydlighet i dessa frågor förbättras stadens lokalförsörjningsprocess med bäring på samtliga av programmets mål.

Denna delstrategi syftar till att öka tydligheten kring stadens vilja att samnyttjan och samlokalisering ska bli en självklar och naturlig del i staden, mer förknippad med positiva möjligheter än svårigheter.

Samnyttjan och samlokalisering är inget nytt i staden. Redan 1933, när Sjöfartsmuseet invigdes, var en yta reserverad för sjöscouterna – ett tidigt exempel på samnyttjan. Idag finns många goda exempel på samnyttjan och samlokalisering i staden. Vad som dock kännetecknar dagens samnyttjan och samlokalisering är att det individuella engagemanget är av central betydelse. Om exempelvis en verksamhetsansvarig inte ser fördelarna eller har ekonomiska möjligheter till samnyttjan eller samlokalisering, blir det många gånger ingenting av.

En förbättrad samnyttjan och samlokalisering kan bland annat innebära möjligheter för stadens verksamheter att minska sina ekonomiska kostnader genom att dela dem, möta fler medborgare på samma plats under en större del av dagen och minska det ekologiska fotavtrycket. Samnyttjan och samlokalisering innebär även vissa utmaningar. För att samnyttja i praktiken kan det initialt i planeringen innebära en större ekonomisk påverkan eftersom samnyttjan kräver ett vidare perspektiv för att tillgången av lokalen eller utemiljön ska kunna möjliggöra samnyttjan. Men däremot kan samnyttjande de facto ge lägre ekonomisk påverkan och andra positiva synergieffekter när nyttjandet väl sker i den fysiska lokalen eller utemiljön. Det handlar till stor del om en förflyttning i mind-set, hela vägen från ledning till medarbetare. Det kan också handla om rena praktikaliteter, exempelvis vem som betalar för utökade städtimmar eller tillkommande behov av lås och larm.

För att samnyttjan eller samlokalisering inte ska bli något tillfälligt som bygger på enskilda individers engagemang, måste det skapas en grund av likvärdiga förutsättningar. För att åstadkomma detta och för att möjliggöra en utvecklad samnyttjan och

samlökalisering ska ny styrning i form av en riktlinje av principiell beskaffenhet utformas.

En riktlinje anger de primära ramarna för handlingsutrymmet och ger konkret stöd för handlande. Framtagandet av riktlinjen för samnyttjan och samlökalisering bör bland annat omfatta att;

- Definiera stadens ambition gällande samnyttjan och samlökalisering
- Identifiera lämpliga verksamheter för samnyttjan och samlökalisering
- Identifiera hur behov av utemiljöer hos förskola och skola kan samnyttjas med andra utemiljöer i staden, exempelvis parker eller fotbollsplaner
- Definiera principer för ansvar; exempelvis ekonomiskt, juridiskt och verksamhetsmässigt, mellan samnyttjande parter
- Definiera hur samnyttjan och samlökalisering ska omhändertas i lokalbehovsplaner och lokalförsörjningsplan

Delstrategins programleverans

Sammanfattningsvis ska denna delstrategi resultera i förändrad och utvecklad styrning genom:

- Framtagande av riktlinje gällande samnyttjan och samlökalisering

Frågor utanför programmets område

Detta avsnitt belyser frågor som har lyfts i programarbetet och påverkar lokalförsörjningen, men som utifrån programmets syfte och dess omfattning inte kan omhändertas av programmet. Följande har identifierats i denna delstrategi:

- Hur samnyttjan och samlökalisering kan ske med andra aktörer än Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser

Delstrategi 4: Utveckla Göteborgs Stads principer för när staden ska äga eller hyra lokaler

Tydliga principer för när staden ska äga eller hyra lokaler – innebär att staden ska få ett tydligt beslutsstöd i arbetet med att avgöra i vilka situationer staden bör äga eller hyra lokaler. Med en ökad tydlighet i dessa frågor förbättras stadens lokalförsörjningsprocess främst med bäring på programmets mål om ekonomisk hållbarhet och rätt lokalisering.

Historiskt har valet att äga eller hyra baserats mycket på frågan om långsiktighet. Om ett långsiktigt behov har konstaterats (som i många fall kan vara obligatoriskt), exempelvis förskola och grundskola, har staden primärt valt att äga lokaler. Om ett långsiktigt behov inte har kunnat konstateras har staden ofta valt att hyra in lokaler. Dessa principer är idag inte fastslagna och definierade i stadens styrande dokument och upplevs därmed som otydliga.

De bakomliggande faktorerna till hur de ovan nämnda principerna har utformats är inte tydliga och enligt aktuell forskning finns inga tydliga svar på när en kommun bör äga eller hyra. Det finns en rad olika faktorer att beakta; ekonomiska (skatt, finansiering, värdeutveckling), ideologiska och fastighetsförvaltningsmässiga, med flera.

Vägvalsbeslut baseras ofta på en prioriteringslista där för- och nackdelar inför valet att äga eller hyra beaktas och många gånger sker detta på objektsnivå. Att upprätta principer för detta har i sin förlängning påverkan på stadens långsiktiga investeringsplanering.

För att tillskapa en förbättrad styrning kring när staden ska äga eller hyra bör styrande dokument upprättas som reglerar detta. Exempelvis i form av en policy som anger värderingar och grundprinciper för att styra organisationens agerande inom detta område. Framtagandet av policyn för när staden ska äga eller hyra bör bland annat omfatta att;

- Definiera ansvarig för framtagande och utveckling
- Definiera vem som fattar beslut om staden ska äga eller hyra
- Beslutsstöd för i vilken situation staden ska äga eller hyra
- Beslutsstöd för i vilken situation staden ska äga, dvs om det ska köpas mark (fastighet utan lämplig byggnad på) för nyproduktion av lokal eller om det ska köpas en befintlig byggnad (fastighet med byggnad på)
- Bedömningsmatris för om enskilda lokalobjekt bör ägas eller hyras

Delstrategins programleverans

Sammanfattningsvis ska programmets delstrategi 4 resultera i förändrad och utvecklad styrning genom:

- Framtagande av policy för i vilka situationer staden ska äga eller hyra verksamhetslokaler

Bilagor

Bilaga 1: Arbetsprocess

För att kunna utveckla styrningen av lokalförsörjningen på bästa vis bedömdes att ett brett anslag behövdes för att skapa så goda förutsättningar att nå så god måluppfyllelse som möjligt. Både nämnder och bolagsstyrelser i staden har därför deltagit i programarbetet.

Sammanlagt 14 förvaltningar och tre bolag har varit inbjudna att delta i programarbetet, dessa är följande:

- Fastighetskontoret
- Framtiden AB
- Förskoleförvaltningen
- Grundskoleförvaltningen
- HIGAB
- Idrott och föreningsförvaltningen
- Kulturförvaltningen
- Lokalförvaltningen
- Park och naturförvaltningen
- SDF Örgryte Härlanda (utifrån resursnämndsuppdrag Äldreboendesamordning och boendeplanering funktionshinder)
- Sektor SDF representerade av SDF Askim-Frölunda-Högsbo, SDF Centrum samt SDF Majorna-Linné
- Socialresursförvaltning
- Stadsbyggnadskontoret
- Stadsledningskontoret
- Trafikkontoret
- Utbildningsförvaltningen
- Älvstranden utveckling AB

Deltagandet har skett i tre olika konstellationer;

- **Referensgrupp 1:** Förvaltnings- och bolagsdirektörer enligt ovan
- **Referensgrupp 2:** Avdelningschefer enligt ovan
- **Arbetsgrupper:** En-två representanter enligt ovan

Deltagare i arbetsgruppen har deltagit på fem olika mötestillfällen under perioden september 2018 till januari 2019 och då bidragit aktivt med fakta och inspiration utifrån sin organisationstillhörighet i arbetet med utformning av programmet. Referensgrupperna har istället bjudits in till möten som syftat till statusuppdatering och informationsutbyte.

Stadsledningskontoret har varit projektledare för programarbetet och har utformat mötestillfällen och mötesinnehåll.

Ett första mötestillfälle genomfördes i workshopformat i syfte att dels delge tidplan och innehåll för kommande planerade mötestillfällen samt att ge inbjudna förvaltningar och

bolag möjlighet att ta del av och återkoppla tankar och förslag till utveckling rörande det föreslagna, övergripande programinnehållet.

Efter detta första tillfälle reviderades programinnehållet och antogs av projektets styrgrupp i september 2018.

Efterföljande fyra halvdagsmöten med arbetsgruppen har varit utformade som workshops. Inför varje workshop har ett inläsningsmaterial tagits fram som bestod primärt av två delar: delstrategins avgränsning genom valda fokusfrågor samt relevant omvärlds- och världsbvakning utifrån delstrategin. Materialet har deltagarna fått cirka två veckor innan varje tillfälle, med syfte att skapa förutsättningar för arbetsgruppsdeltagarna för förberedelse, inspiration samt förankring i den egna verksamheten (se bilaga 2).

Varje enskild workshop var därefter uppbyggd i tre avsnitt:

- Inledning och inspiration utifrån förberedelsematerialet
- Information om stadens styrsystem och ett programs syfte
- Två dialoger:
 - Fokus på workshopens delstrategi och identifierade frågeställningar
 - Fokus på genomförande och mätbarhet av programmet

Resultatet av dessa tillfällen har utgjort underlag till projektledarnas vägval. Vägvalen har gjorts utifrån målsättningen att skapa en framkomlig väg att nå programmets mål såväl som att etablera programmet som en plattform för utveckling av styrning för lokalförsörjningsplanering i staden. Vägvalen har dokumenterats och återkopplats kontinuerligt till deltagarna i arbetsgruppen och detta material utgör grunden i programmet.

Bilaga 2: Delstrategiernas fokusfrågor

Delstrategi 1: Utveckla och tydliggör Göteborgs Stads lokalförsörjningsplanering för kommunal service

- Vad behövs för att staden ska få en tydligare planeringsstruktur för behoven av kommunal service?
- Finns det lokaleffektivitetsanalyser av den egna verksamheten idag? Hur ser de ut? Hur långsiktiga är de?
- För vilka verksamheter ska staden ta fram ramprogram och vad ska de innehålla? Hur tas unika/ovanliga behov omhand?

Delstrategi 2: Utveckla och tydliggör Göteborgs Stads behovsprognoser av kommunal service för tidiga stadsutvecklingskedan

- Vad behövs för att staden bättre ska kunna utforma tydliga behovsprognoser för tidiga skeden?
- Hur används nyckeltal i stadsplaneringen idag? Vilka nyckeltal används? Innebär det några målkonflikter? Hur hanteras eventuella målkonflikter?
- Kan alla kommunala verksamheters behov prognostiseras med nyckeltal? Om inte vilka andra former kan vara möjliga? Vilken utgångspunkt kan då gälla? Antal bostäder? Befolkningsutveckling? Annat?

Delstrategi 3: Utveckla Göteborgs Stads ramar för samnyttjan och samlokalisering

- Vad innebär samnyttjan och samlokalisering av lokaler och utemiljöer? Konsekvenser för den fysiska planeringen?
- Vad behövs för att staden ska få tydliga principer som möjliggör en utökad samnyttjan och samlokalisering?
- Hur fångar vi upp möjlig samnyttjan och samlokalisering med aktörer utanför kommunen?

Delstrategi 4: Utveckla Göteborgs Stads principer för när staden ska hyra in lokaler respektive äga fastigheter

- Vad avgör om staden äger fastigheter eller hyr in lokaler idag? Vad säger gällande reglementen och bolagsordningar?
- Vad behövs för att staden ska få tydligare principer för när staden ska hyra in lokaler respektive äga fastigheter? Hur länge kan en verksamhet garantera behov?
- Vad är fördelarna med att hyra en lokal respektive äga en fastighet? Vad är nackdelarna?

Bilaga 3: Förklaringar av begrepp

Kommunal service – den verksamhet som bedrivs inom stadens nämnder och bolag

Lokaleffektivitet - ett komplext begrepp då vad som är lokaleffektivitet kan variera mellan olika verksamheter. Begreppet tolkas här som en effektiv användning av lokaler (befintliga eller nya) utifrån verksamhetens art

Obligatorisk verksamhet – kommunens lagstadgade verksamhet

Produktion – ny-, om- och tillbyggnation samt inhyrning

Ramprogram – Beskriver och säkerställer verksamhetens behov av ändamålsenliga och likvärdigt utformade verksamhetslokaler med rätt kvalitet

Samnyttjan – att dela funktion, mark och byggnad

Samlokalisering – att vara placerade nära eller bredvid varandra

Tidiga stadsutvecklingskedan - stadsutvecklingsprocessen fram till och med att arbetet med en detaljplan startar