



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-03-01

SBN 2024-03-26

Diarienummer SBF-2023-00886

(LIS diarienummer 0629/22)

Stadsbyggnadsförslag samt uppdrag för skola på Skansberget (Kommendantsängen 8:10 m.fl.) inom stadsdelen Kommendantsängen

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Kommunen avser att inleda detaljplaneläggning för skola på Skansberget, inom stadsdelen Kommendantsängen
2. Planarbetet bedöms påbörjas år 2024 och bedöms ta 3-4 år.
3. Stadsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att upprätta detaljplan för skola på Skansberget inom stadsdelen Kommendantsängen med utökat förfarande.

Sammanfattning

Behovet av skola är stort i centrala staden. Den aktuella platsen ligger i östra Olivedal i nära anslutning till Haga och Annedal vilka alla är stadsdelar med underskott av utbildningslokaler. Bristen löses i dagsläget med att befintliga skolor tar emot fler elever än de egentligen är byggda för.

Stadsbyggnadsförslaget avser en ny högstadieskola för 540 elever på södra delen av Skansberget.

Ärendet utgör en del i ett större arbete där tre projekt rörande utbildningslokaler genomförs koordinerat för att helheten ska kunna genomföras. Ny idrottshall vid Annedalsskolan och ny förskola vid Seminariegatan utgör en förutsättning för genomförandet av en ny skola på södra Skansberget. Detaljplan för förskola vid Seminariegatan har startat, och stadsbyggnadsförslag gällande idrottshall i Annedal föreslås beslutas vid samma tillfälle som detta ärende.

Området omfattas av riksintresse för kulturmiljövården och kulturvärdena på platsen torde tillsammans med rekreationsvärden vara de viktigaste utgångspunkterna för områdets utveckling. Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer i detta skede att befintliga värden kan kvarstå och ersättas i tillräckligt hög grad för att föreslagen skola ska kunna möjliggöras.

Projektet bedöms med tanke på påverkan på kulturmiljövärden kunna föranleda betydande miljöpåverkan. En strategisk miljöbedömning kan därför komma att krävas.

Om stadsbyggnadsnämnden beslutar att pröva en skola på den aktuella platsen, så blir samtidigt Göteborgsförslag nr 626, som avser återuppbyggnad av landshövdingehus på samma plats, inaktuellt.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Planarbetet kan utföras inom förvaltningens budget. Planavtal kommer att tecknas med intressent.

Exploateringsförvaltningen har gjort följande bedömningar med avseende på den ekonomiska dimensionen:

Möjligheten för bostadsutveckling i den centrala staden påverkas av tillgången på utbildningslokaler. Den föreslagna skolan på södra Skansberget bidrar till att minska det nuvarande underskottet och kan i förlängningen bidra till att möjliggöra utveckling med bostäder inom upptagningsområdet.

Lösningen med en ny idrottshall vid Annedalsskolan är en förutsättning för skolan på Skansberget men kan också frigöra lokaler i själva Annedalsskolan vilket i förlängningen kan möjliggöra fler utbildningsplatser även där.

En väl gestaltad utemiljö för skolan kan genom samnyttjan utanför skoltid bli en tillgång för allmänheten och tillgängliggöra vissa svårtillgängliga delar av berget. Samnyttjan kan innebära ökade investeringskostnader relativt en renodlad skolutemiljö och även under driftfasen ge ökade kostnader för underhåll på grund av ökat slitage.

Förslaget innehåller möjlighet till ett parkeringsgarage i sluttningsvåning under skolan. Garaget skulle kunna ägas av Parkeringsbolaget och vara en del i lösningen av parkeringsbehovet i närområdet utöver att skolans parkeringsbehov löses. Fördelade investeringskostnader och 3D-fastighetsindelning är en möjlig lösning. Om det under planarbetet visar sig att samnyttjan av parkering inte är aktuell kan parkeringsanläggningen minskas för att endast täcka skolans behov.

Utifrån stadens riktlinje ska staden sträva efter att äga sina lokaler om det är ett permanent behov, det vill säga längre tid än 15 år. Behovet av grundskola i centrum är permanent och därmed är behovet långsiktigt. Det ger att det finns en tydlig ekonomisk fördel för staden att söka tomter och förutsättningar att tillskapa kapacitet för grundskoleplatser i egen regi. Den prövade kapaciteten är också tillräckligt stor för att innebära goda förutsättningar för staden att bedriva skolverksamhet med förväntad kvalitet.

Den föreslagna tomten är inte utan svårigheter ur ett genomförandeperspektiv. En kuperad tomt ger mer komplexa grundläggningsförhållanden än en platt. Grundläggning på berg är å andra sidan mer förutsägbar än på förutsättningar med lägre stabilitet. Förutom grundläggningen är själva byggnaden relativt konventionell och det finns goda möjligheter att möta verksamhetens förutsättningar med en bra funktion som stödjer en god ekonomi i användningen av lokalen. Extra investeringar kan tillkomma genom behov av anpassning till kulturmiljön avseende utformning m.m.

En viktig del i funktionen är hanteringen av angöring och parkering. Det kan bli aktuellt med någon extra hiss och eventuellt ett mindre garage för bilparkering. En osäker post är kostnaden för att iordningsställa utemiljön på ett sätt som ger tillräcklig friyta för att motsvara lokalkapacitetens behov.

Kalkylen är baserad på en förstudie som är relativt detaljerad där verksamheten bedömer att alla förutsättningar finns representerade. Baserat på denna har kalkylen tagits fram med påslag för osäkerheter som följer med det mycket tidiga skedet. Det gör att den ekonomiska bedömningen på den redovisade nivån tar hänsyn till vissa avvikelser inom ramen för föreslagna placeringen och omfattningen. Utifrån kostnaden för staden i stort att bedriva verksamhet och det permanenta behovet har grundskoleförvaltningen ställt sig positiva till att gå in i ett åtagande att möjliggöra ett genomförande av behovet på den aktuella tomten.

Stadsfastighetsförvaltningen bedömer att det finns stora fördelar för staden att skapa större enheter för att möta verksamhetens behov av förutsättningar för verksamhetsekonomi, pedagogisk verksamhet, samt kostnader för drift.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förslaget innebär att skolplatser åstadkoms där behovet finns, med god tillgänglighet till kollektivtrafik, vilket kan bidra till ett totalt sett minskat transportarbete. Förslaget innebär också en effektivisering av användningen av befintlig infrastruktur. Å andra sidan kan ianspråktagandet av grönområden leda till ökat behov av transporter ut från stadens centrum för att tillfredsställa behov av rekreation.

Miljöförvaltningen bedömer att förslaget innebär förlust av värdefulla ekosystemtjänster inklusive rekreationsvärden på platsen, även vid utförande av skydds- och kompensationsåtgärder.

Befintlig stadsodling på platsen bedöms också kunna bidra till biologisk mångfald och kopplar tydligt till andra hållbarhetsaspekter. Avsikten är att odling fortsatt ska möjliggöras inom området och bedöms kunna vara ett värdefullt inslag i skolutemiljön.

Bostäder söder om Risåsgatan och öster om Kastellgatan påverkas genom att utsikt och ljusförhållanden försämras, även ljudmiljön torde försämrast.

I det tidiga skede som förprövningen är har förvaltningen endast översiktligt bedömt ekologiska aspekter, detta kommer fördjupas i planarbetet.

Bedömning ur social dimension

En ny skola kan bidra till en förbättrad boendemiljö för barnfamiljer i närområdet. Det kan underlätta människors vardagsliv och öka möjligheterna att leva i området utan att vara beroende av bil.

Områdets nuvarande funktioner som rekreationsområde och odlingsområde förändras, i vissa avseenden kan det bli förbättringar och i vissa avseenden försämringar, beroende på hur området utformas. Kulturförvaltningen menar att det är viktigare att stärka rekreationsvärdena på södra sidan av Skansberget än att utreda möjlig byggnation på platsen, även miljöförvaltningen är kritiskt av samma skäl.

En skolgård kan tillskapa lekmiljöer som är tillgängliga utanför skoltid för barn och unga som bor i området, förutsatt att dessa hålls öppna för allmänheten.

Att skolbarn hänvisas till Annedalsskolan för sin idrottsundervisning kan innebära trafiksäkerhetsproblem eftersom Övre Husargatan/Sprängkullsgatan är ett viktigt kollektivtrafikstråk med betydande mängd tung trafik.

I det tidiga skede som förprövningen är har förvaltningen endast översiktligt bedömt sociala aspekter, detta kommer fördjupas i planarbetet.

Bilagor

1. Förslag – FK/EXF (Publiceras inte på Internet)
2. Förprövningsrapport

Ärendet

Ärendet gäller ett stadsbyggnadsförslag, inbegripande att inleda detaljplaneläggning.

Området ligger på södra delen av Skansberget i direkt anslutning till Risåsgatan.

Förslaget avser en ny högstadieskola.

Beskrivning av ärendet

Föreslagen skola rymmer 540 elever i årskurser 7–9. Redovisad uteyta är 6450 m² som ger 11,9 m²/elev, vilket ryms inom acceptabel nivå för innerstaden enligt *riktlinje för styrande nyckeltal samt samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler*. Redovisad byggnad har en bruttoarea om ca 8745 m², inom en byggnadsvolym med 2–5 våningar plus vind, ovan mark. Höjden mot Risåsgatan och Kastellgatan motsvarar ca 5 våningar över gatunivå, eftersom det handlar om skollokaler innebär det en byggnadshöjd av ca 21 meter över gatunivå, vilket motsvarar ca 7 våningar i ett modernt bostadshus. Befintliga hus längs Kastellgatan har ungefär motsvarande höjd som föreslagen skola, medan befintliga hus längs Risåsgatan är några meter lägre.

Ny skola föreslås placeras dels på mark som redan är ianspråktagen för förskola, dels i en svårtillgänglig bergsbrant. Lokaler för skolidrott avses lösas i en ny idrottshall vid Annedalsskolan.

Förskolan vid Kastellgatan och förskolan med tidsbegränsat bygglov vid Leijonsparris Väg föreslås avvecklas och rivas. Dessa enheter föreslås ersättas i nya permanenta lokaler vid Seminariegatan.

Ärendet utgör en del i ett större arbete där tre projekt rörande utbildningslokaler genomförs koordinerat för att helheten ska kunna genomföras. Dessa tre projekt är ny skola på södra Skansberget (detta ärende), ny idrottshall vid Annedalsskolan och ny förskola vid Seminariegatan. Förslaget har av fastighetskontoret utarbetats tillsammans med stadsledningskontoret för en långsiktigt välfungerande struktur, och därefter studerats vidare av stadsbyggnadsförvaltningen, exploateringsförvaltningen, stadsfastighetsförvaltningen och grundskoleförvaltningen i samband med detta stadsbyggnadsförslag. Ny idrottshall vid Annedalsskolan och ny förskola vid Seminariegatan utgör en förutsättning för genomförandet av en ny skola på södra Skansberget. Planarbete för förskola vid Seminariegatan har startat i och med uppdrag 2024-02-06.

Med anledning av att detta ärende är beroende av ärendet gällande idrottshall i Annedal, så har stadsbyggnadsförslagen handlagts parallellt och föreslås beslutas vid samma tillfälle.

Styrande dokument och tidigare beslut

Översiktsplan

Översiktsplan för Göteborg, antagen av kommunfullmäktige 2022-05-19, anger aktuellt område som Stads kärna, föreslagen bebyggelse ligger inom markanvändning blandad stadsbebyggelse, medan mindre delar av föreslagen skolgård ligger inom parker-, natur-, och rekreationsområden.

Området omfattas av riksintresse för kulturmiljövården, Göteborgs innerstad, inom delområdet Haga.

Översiktsplanen anger i avsnittet om gestaltad livsmiljö att den övergripande inriktningen för stadsbyggandet ska vara kvartersstadens och trädgårdsstadens struktur.

Detaljplaner och program

Gällande detaljplan akt 2-3229 anger bostadsändamål där föreslagen skolbyggnad placeras, byggnadshöjden anges till ca 18 meter över gatunivå. I de västra delarna där skolgård föreslås anges användningen till garageändamål samt mindre del allmän plats park etc. Genomförandetiden har gått ut.

För området finns ett program, Program för Skansberget och Skanstorget, som godkändes 2001-09-18 av byggnadsnämnden. Programmet kan inte anses aktuellt, men programmet föreslår bl.a. fortsatt prövning av ny bebyggelse i hörnet Kastellgatan – Risåsgatan.

Arbete med ett ytterligare program för Skanstorget har pågått 2009 till 2017 då det avbröts (0912/04). Byggnadsnämnden avslutade uppdraget med bedömningen att fortsatt planering kunde ske utan program.

I linje med programmet från 2001 arbetades en detaljplan för den nu aktuella delen av Skansberget fram 2001 – 2005. Planen innehöll i huvudsak bostäder, den antogs av KF 2005 och överprövades av länsstyrelsen på grund av att den bedömdes innebära påtaglig skada/påverkan på riksintresset för kulturmiljö. Länsstyrelsen bedömde emellertid att en möjlig lösning för att undvika påtaglig skada kunde ligga i en bearbetning av hörnet Risåsgatan-Kastellgatan. En bearbetning gjordes av byggnadsnämnden, och stadsledningskontoret föreslog att medge att länsstyrelsen ändrar detaljplanen i enlighet med detta förslag. Istället för att medge att detaljplanen ändras beslutade dock kommunstyrelsen, enligt ett yrkande från s, mp, m, fp, kd och v, att meddela länsstyrelsen att de kan upphäva detaljplanen. I yrkandet står ”Efter att vi har gått igenom detta ärende, och analyserat både allmänhetens och andras invändningar har vi beslutat att förorda att planen avbryts. Vi är måna om att Skanstorget och dess omgivning framöver skall ses som en tillgång och attraktivare plats än den parkering som finns där idag. Vi hoppas därför att byggnadsnämnden startar ett nytt planarbete för att bättre ta tillvara på Skansberget och Skanstorgets kvalitéer och utvecklingsmöjligheter”.

Göteborgsförslag nr 626

I Göteborgsförslag nr 626 föreslås att pröva möjligheten att planlägga området på södra Skansberget för återuppbyggnad av den bebyggelse med landshövdingehus som stod där från slutet av 1890-talet och som revs under 1960–70 talet.

Beslut i byggnadsnämnden 2019-03-26 § 164: Byggnadsnämnden ställer sig positiv till att förslagsställaren genom fastighetskontoret söker planbesked för ett genomförbart förslag utifrån nu kända aspekter, förhållanden och krav i enlighet med vad som framförs i tjänsteutlåtandet.

Tidigare beslut

I mer närtid har stadsbyggnadsnämnden/byggnadsnämnden tidigare beslutat:

2024-02-06 Stadsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att upprätta detaljplan för förskola vid Seminariegatan inom stadsdelen Annedal med utökat förfarande. Dnr SBF-2023-02155.

- 2023-03-29 att inleda planarbete för förskola vid Seminariegatan (Annedal 717:5) inom stadsdelen Annedal. Dnr SBF-2023-00654. (Delegationsbeslut)
- 2022-12-21 att inleda detaljplaneläggning för utveckling av Pusterviksplatsen inom stadsdelen Pustervik i Göteborg. Dnr 0279/18. (Se relevans nedan under rubrik Bedömning / Behov)

Detaljplanen ingår inte som namngivet projekt i startplanen för 2024, med det bedöms utöver namngivna projekt i startplanen finnas utrymme att starta denna detaljplan 2024. Inriktning för Startplan 2024 avses fungera som en vägledning för tillkommande projekt utöver de som specificerats i startplanen. Aktuellt ärende får träff framför allt på att det gäller en samhällsviktig funktion, att det skapar förutsättningar för önskad stadsutveckling och att det är ett projekt som innehåller kommunal service i områden som idag har ett underskott.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Behov

Behovet av skola är stort i centrala staden. Den aktuella platsen ligger i östra Olivedal i nära anslutning till Haga och Annedal vilka alla är stadsdelar med underskott av utbildningslokaler. Bristen löses i dagsläget med att befintliga skolor tar emot fler elever än de egentligen är byggda för.

Norra Masthugget ligger ca 1 km från aktuell plats, och den stora stadsutvecklingen som nu pågår där innebär ett underskott av skola. I planeringen räknades Pusterviksplatsen som en plats där delar av behovet av skola kunde lösas.

Det finns ett positivt planbesked för Pusterviksplatsen, ca 600 m från aktuell plats. Platsen har bedömts olämplig för grundskola, men inför byggnadsnämndens beslut anges i ett yttrande från V, S, MP att man under planarbetet kan undersöka om platsen passar för gymnasie- eller högskoleutbildning. Det skulle enligt yttrandet möjliggöra ett byte av lokaler mellan grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen eller Göteborgs Universitet för att få till en ny grundskola i något annat centralt läge. Grundskola har dock andra behov vad gäller t.ex. friytor och osäkerheten kring vad som i förlängningen kan komma ut av exploateringen i form av högstadieskola är sammantaget mycket stor.

Mot bakgrund av nuvarande underskott, samt planerat underskott i pågående och planerad exploatering så bedöms behovet av utbildningslokaler vara mycket stort. Utöver det är utbyggnad av skola en förutsättning för en utveckling med fler bostäder i centrala staden.

Översiktlig planering

Förslagen markanvändning bedöms överensstämma med översiktsplanen, i och med att föreslagen byggnad ligger inom blandad stadsbebyggelse.

Översiktsplanens vision, mål och strategier talar både för och emot förslaget att bygga en skola på Skansberget. En större skola här ger t.ex. förutsättningar för att ha skolan nära bostaden, eller att enkelt nå den med kollektivtrafik eller cykel, den ger barn i centrala staden tillgång till en grön skolgård, och den ger förutsättningar för en ekonomiskt hållbar skolverksamhet. Samtidigt riskerar invånarnas tillgång till park och grönt att minska, områdets ekosystemtjänster minskar vilket påverkar lokalklimat och dagvattenhantering negativt, och områdets kulturvärden påverkas negativt.

Huruvida det konkreta förslaget till byggnation och skolgård ligger i linje med översiktsplanens inriktning avseende riksintresse för kulturmiljövården kräver fördjupade bedömningar för att svara på. Man kan inte heller i detta skede avgöra om förslaget innebär påtaglig skada på riksintresset.

Hur förslaget är i linje med Göteborgs grönplan beror delvis på hur det utformas i detalj. Ianspråktagande av park/natur påverkar områdets ekosystemtjänster, och tillgången till parker och naturområden. Men skolgården bör kunna utformas så att dessa värden i hög grad kvarstår, viktigt blir då att den kan samnyttjas och vara öppen för allmänheten.

När det gäller Göteborgs trafikstrategi kan förslaget bidra till nära service genom att skolplatser åstadkoms där behovet finns, dessutom med god tillgänglighet till kollektivtrafik. Förslaget innebär också en effektivisering av användningen av befintlig infrastruktur. Å andra sidan kan ianspråktagandet av grönområden ledan till ökat behov av transporter ut från stadens centrum för att tillfredsställa behov av rekreation.

Sammantaget bedöms förslaget ligga i linje med strategierna för att nå målet om en hållbar stad: *att planera för en nära, sammanhållen och robust stad.*

Stadsmiljö

Skansberget fyller en viktig funktion som bostadsnära grönska. Idag används terrasserna på södra delen av Skansberget av Skansbergets odlarförening och av boende i området. En framtida skolgård bedöms kunna utformas så att rekreationsvärden kvarstår i hög grad, och området kan samnyttjas, som en del i kulturmiljö och grönytor vid Skansen Kronan. En del av grönskan försvinner med förslaget, men positivt är att tillgängligheten ökar.

Skansberget med Skansen Kronan är en stark Göteborgssymbol, berget är synligt i stora delar av Göteborgs centrala delar och även från höjder i en större del av staden. Ändringar på Skansberget kan därför ha påverkan långt utanför aktuellt område vilket behöver studeras vidare. En preliminär bedömning är emellertid att förslaget inte får någon större påverkan på stadsbilden annat än lokalt, genom att byggnadsvolymen i stort sett motsvarar höjder på kringliggande bebyggelse.

Föreslagen byggnad i söder ger en avgörande skillnad i hur bebyggelsen möter Skansberget. Risåsgatan utgör idag den huvudsakliga gränsen mellan bebyggelsen och Skansberget, trots att det redan nu finns byggnader och anläggningar norr om gatan. Med förslaget kommer Skansberget hamna ”bakom” bebyggelsen, mötet med berget skärs av och blir på det viset mindre tillgängligt både fysiskt och visuellt. Längs Kastellgatan blir skillnaden mindre, eftersom berget där redan är bebyggt och mer avskuret från gatan.

Föreslagen bebyggelse kan samtidigt ge nya kvaliteter till Risåsgatan och Kastellgatan, genom att gaturummet tydliggörs och att området ges mer liv och rörelse.

Kulturförvaltningen menar att kulturmiljövårderna bör vara den viktigaste utgångspunkten för all utveckling av detta område och avstyrker förslaget.

Frågorna blir viktiga att studera i ett planarbete – hur minimeras negativ påverkan på stadsmiljön i olika perspektiv, hur utformas bebyggelse och anläggningar för att inordna sig och tillföra kvaliteter till området, och hur kan rekreationsvärden och tillgänglighet till dessa kvarstå.

Struktur och bebyggelseutformning i förslaget bedöms vara förenligt med övergripande inriktningar om kvartersstadens och trädgårdsstadens struktur i översiktsplanens avsnitt om gestaltad livsmiljö.

Området för planbesked berörs av Förslag till Göteborgs utvidgade innerstad baserat på en historisk stadsplaneanalys, dnr 0120/16, framtaget 2016 - 2018 på uppdrag av Byggnadsnämnden och Fastighetsnämnden. Förslaget avviker från stadsplaneanalysen som visar återbyggnation på platsen (landshövdingehuset som funnits på södra Skansberget). En sådan återuppbyggnad har dock bedömts omöjlig av stadsbyggnadskontoret, och nu aktuellt förslag utgörs av en skola som inte kan inrymmas i det flertal volymer som stadsplaneanalysen illustrerar.

Miljö- och hälsoaspekter

Förslaget kan påverka ekosystemtjänster negativt, inklusive rekreativvärden på platsen, till viss del kan detta kompenseras för.

Bostäder söder om Risåsgatan och öster om Kastellgatan påverkas genom att utsikt och ljusförhållanden försämras, även ljudmiljön torde försämras.

Projektet bedöms med tanke på påverkan på kulturmiljövärden kunna föranleda betydande miljöpåverkan. En strategisk miljöbedömning kan därför komma att krävas. Ställningstagande till om en miljöbedömning ska göras eller inte, undersöks i planarbetet enligt 6 kap. miljöbalken.

Detaljplanarbete

Detaljplanen behöver handläggas med utökat förfarande med tanke på att flera tunga allmänna intressen berörs, varav påverkan på kulturmiljövärden bedöms kunna föranleda betydande miljöpåverkan. Planarbetet bedöms bli stort.

De viktigaste frågorna bedöms vara:

- Påverkan på riksintresse för kulturmiljö (knäckfråga)
- Stadsbild/byggnadsvolymer/gestaltning
- Ianspråktagande av grönområde
- Genomförandeekonomi

Samband, beroenden och prioriteringsgrund

Som tidigare nämnts så utgör ärendet en del i ett större arbete där tre projekt rörande utbildningslokaler genomförs koordinerat för att helheten ska kunna genomföras.

Kopplingar till pågående planarbete för Skanstorget finns gällande riksintresset för kulturmiljö, med avseende på den totala skadan av projekten tillsammans, vikten av detta får studeras i ett planarbete.

Om stadsbyggnadsnämnden beslutar att pröva en skola på den aktuella platsen, så förutsätts samtidigt Göteborgsförslag nr 626, som avser återuppbyggnad av landshövdingehuset på samma plats, bli inaktuell.

Den aktuella platsen ligger i ett område med underskott av utbildningslokaler. Mot bakgrund av nuvarande underskott, samt planerat underskott i pågående och planerad exploatering så bedöms behovet av utbildningslokaler vara mycket stort. Utöver det är

utbyggnad av skola en förutsättning för en utveckling med fler bostäder i centrala staden.
Projektet bedöms ha hög prioritet.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Henrik Kant

Henrik Levin

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Detaljplan