



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2019-01-15

Diarienummer 1760/18

Handläggare

Eric Roos, Jörgen Hermansson, Lisa Kallmér

Telefon: 031-368 04 06

E-post: fornamn.efternamn@stadshuset.goteborg.se

Inriktningsbeslut för stadsutvecklingen inom Älvstadens delområde Backaplan

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Inriktningen för den fortsatta planeringen av exploateringen i Backaplan, i enlighet med de redovisade åtaganden och principer som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, godkänns.
2. En ekonomisk ram motsvarande 3,5 mdkr (2018 års prisnivå) godkänns för den samlade exploateringen inom ramavtalsområdet i Backaplan, under förutsättning att kalkylerat exploateringsnetto uppnås och att stadens skattefinansierade andel bibehålls.
3. De övergripande principerna för ramavtalet som grund för kommande exploateringsavtal, i enlighet med de redovisade åtaganden och principer som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, godkänns.

Sammanfattning

Fastighetsnämnden har 2018-12-10 § 312 beslutat att översända ärendet inriktningsbeslut avseende ekonomiska konsekvenser samt godkännande av ramavtal gällande planprogrammet för Älvstadens delområde Backaplan till kommunfullmäktige, för beslut om inriktning för Backaplans fortsatta stadsutveckling. Fastighetsnämndens beslut innebär kortfattat att nämnden ser positivt på en fortsatt planering av Backaplan, utifrån i nuläget kända förutsättningar för exploatering, genom kommande detaljplanering.

Backaplan är ett delområde inom Älvstaden. Inom området pågår såväl detaljplanearbete som planprogramarbete i sitt slutskede. Parallellt med programarbetet har en ekonomisk förstudie tagits fram och resulterat i förslag på åtgärder som också inarbetats i planprogrammet med hänsyn till ekonomi, kvalitet och genomförbarhet. Planprogrammet och den ekonomiska förstudien har sammantaget medfört en djupare kunskap om förutsättningarna för exploatering inom Backaplan och utgör underlag till fastighetsnämndens förslag till inriktningsbeslut.

Fastighetsnämnden har gjort bedömningen att med anledning av att planprogrammets inriktning för Backaplan visar på omfattande kommunala investeringar och att ramavtalet innebär åtaganden för flera kommunala förvaltningar under en lång tid framöver, föreslås även kommunfullmäktige att fatta beslut om en inriktning för Backaplans fortsatta stadsutveckling. Stadsledningskontoret delar fastighetsnämndens bedömning och föreslår därför att kommunfullmäktige fattar beslut om Backaplans fortsatta stadsutveckling i enlighet med detta inriktningsbeslut. Ett godkänt inriktningsbeslut för Backaplan är en förutsättning för kommande beslut om planprogram och detaljplaner.

Ekonomiska konsekvenser

Planprogrammets översiktliga kalkyl för den fortsatta planeringen av exploateringen i Backaplan beräknas översiktligt medföra utgifter om ca 2,8 mdkr och inkomster om ca 2,5 mdkr, vilket medför ett exploateringsnetto om ca - 250 mnkr. Samtliga bedömningar baseras på 2018 års prisnivå.

Av de 2,8 mdkr i exploateringsutgifter avser 2,3 mdkr åtgärder som direktfinansieras genom exploateringsinkomster och markförsäljning. Resterande åtgärder om ca 450 mnkr belastar skattekollektivet och utgörs av den andel allmän plats som bedöms skapa nyttor för ett större områdes behov och därför inte belastar exploatörerna. Ramavtalets principer kring ekonomisk ansvarsfördelning baseras på motsvarande bedömningar och antaganden.

Området befinner sig i ett tidigt planeringsskede och osäkerheter kvarstår med anledning av att detaljplanering kvarstår. En utbyggnad förväntas ske etappvis under en lång period om ca 15 - 20 år. För att ta höjd för osäkerheter och för att kunna hantera kommande detaljplanering inom ramen för inriktningsbeslutet föreslår fastighetsnämnden att kommunfullmäktige beslutar om en ekonomisk ram för Backaplans utbyggnad motsvarande maximalt 3,5 mdkr. Det innebär en ca 25 procents marginal på samtliga delar av den översiktliga kalkylen. En sådan planeringsram förutsätter dock att stadens skattefinansierade andel bibehålls i förhållande till redovisad översiktlig kalkyl och att exploateringsnettot inte belastas ytterligare. Föreslagen inriktning omfattar stadsutvecklingen inom ramavtalsområdet som utgör en stor del av planprogrammets omfattning.

Ett inriktningsbeslut för stadsutvecklingen i Backaplan innebär att området ska utredas vidare genom kommande detaljplaner och utbyggnadsplanering, utifrån av beslutet godkänd ekonomisk ram. Beslutet avgör inte vid denna tidpunkt om investeringarna ska genomföras eller inte och ger inga ekonomiska konsekvenser utan utgör ramverket för den fortsatta planeringen. Enskilda genomförandebeslut eller ytterligare inriktningsbeslut kommer att upprättas löpande i takt med fortsatt planering och utbyggnad. Beroende på omfattning och beskaffenhet kommer investeringsbeslut för etapper/delprojekt att behöva ske på nämnds- eller kommunfullmäktigenivå. Dessa beslut ska hanteras inom ramen för inriktningen i detta beslut som därmed blir ett styrande ramverk för den fortsatta planeringen.

Utöver de exploateringsekonomiska ramar som detta ärende avser, medför och förutsätter stadsutvecklingen i Backaplan en rad ytterligare åtaganden och investeringsbehov vad avser trafikall och social infrastruktur. Åtaganden som behöver omhändertas i stadens långsiktiga investering- och lokalförsörjningsplanering. De ekonomiska förutsättningarna redovisas mer ingående i ärendet nedan.

Barn-, mångfalds-, jämställdhets-, miljö- och omvärldsperspektiven

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Bilaga

Fastighetsnämndens handlingar 2018-12-10 § 312

Ärendet

Fastighetsnämnden har beslutat 2018-12-10 § 312 att översända ärendet

”Inriktningsbeslut avseende ekonomiska konsekvenser samt godkännande av ramavtal gällande planprogrammet för Älvstadens delområde Backaplan” till kommunfullmäktige för beslut om inriktning för Backaplans fortsatta stadsutveckling. Fastighetsnämndens beslut innebär kortfattat att nämnden ser positivt på en fortsatt planering av Backaplan utifrån i nuläget kända förutsättningar för exploatering, genom kommande detaljplanering.

Beskrivning av ärendet

Fastighetsnämnden har gjort bedömningen att med anledning av att planprogrammets inriktning för Backaplan visar på omfattande kommunala investeringar och att ramavtalet innebär åtaganden för flera kommunala förvaltningar under en lång tid framöver, föreslås även kommunfullmäktige att besluta om en inriktning för Backaplans fortsatta stadsutveckling. Stadsledningskontoret delar fastighetsnämndens bedömning och föreslår därför att kommunfullmäktige fattar beslut om Backaplans fortsatta stadsutveckling i enlighet med detta inriktningsbeslut.

Ett inriktningsbeslut för Backaplans fortsatta stadsutveckling avser beslut om att godkänna en ekonomisk ram, utifrån i nuläget kända förutsättningar för exploatering samt godkänna de, mellan staden och fastighetsägarna, upprättade principer för ramavtal som grund för kommande exploateringsavtal. Ett godkänt inriktningsbeslut för Backaplan ger en inriktning att förhålla sig till i kommande detaljplaner och är en förutsättning för kommande beslut om planprogram och detaljplaner. Inriktningsbeslutet omfattar den del av stadsutvecklingen inom Backaplan som ramavtalet definierar. Inriktningsbeslutet omfattar därmed inte den redan utbyggda Östra Kvillebäcken eller framtida möjliga bebyggelse av området väster om Kvillebäcken som är en del av planprogrammet. Det är viktigt att poängtera att underlaget, till grund för detta inriktningsbeslut, är framtaget i ett planprogramskede, det vill säga ett tidigt planeringsskede inom stadsutvecklingsprocessen.

Backaplan är ett delområde inom Älvstaden, beläget på Hisingen, cirka 2 km från Göteborgs centrum. Området är ett industri- och handelsområde utbyggt på 1960-talet, och är en viktig handelsplats. Inom området finns även kontor, restauranger och olika kulturella verksamheter. Backaplan är omgivet av barriärer såsom Lundbyleden, hamnbanan och Bohusbanan. Biltrafiken till och från området leds främst via Lundbyleden. Hjalmar Brantingsplatsen har mycket goda kollektivtrafikförbindelser, med direkt koppling till centralstationen. Genom området rinner Kvillebäcken.

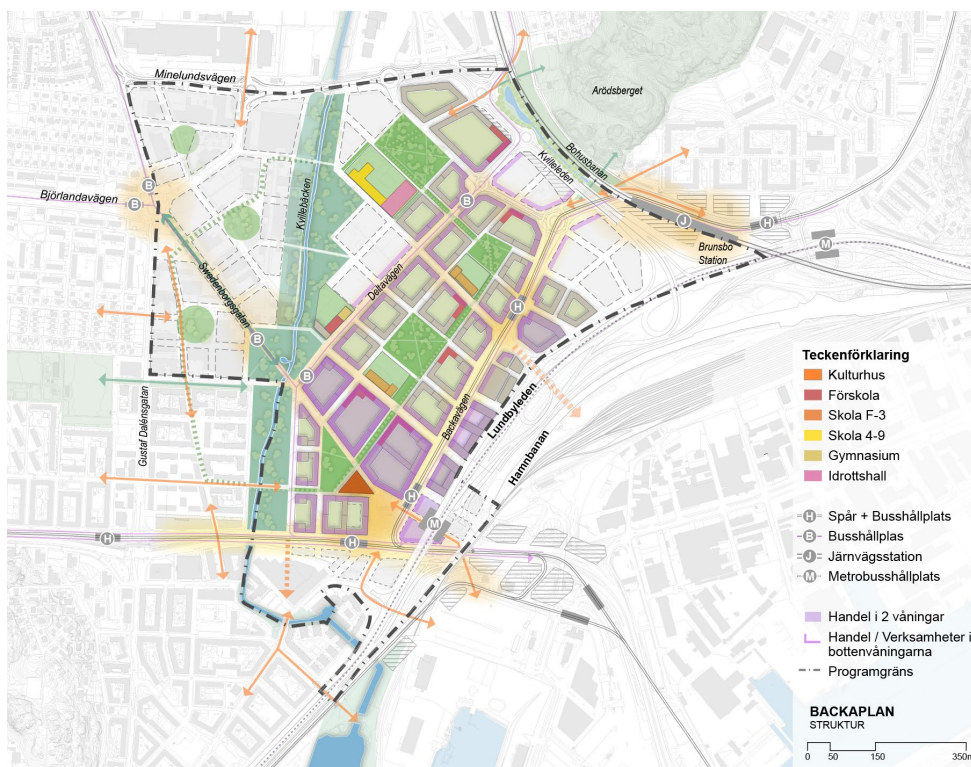
Byggnadsnämnden beslutade 2016-10-25 och 2017-12-19 om uppdrag för planprogram för Backaplan. Ett programsamråd har genomförts hösten 2018 och planprogrammet förväntas godkännas av byggnadsnämnden i april 2019. Inom området pågår också bland annat detaljplanen ”*Detaljplan: Handel mm vid Backavägen*” i sitt slutskede. Planprogramskedet utgör ett tidigt planeringsskede inom stadsutvecklingsprocessen och föregår detaljplaneprocessen. Programmet för Backaplan anger kommunens avsikter med området och utreder övergripande förutsättningar, värden och strategier för hur Backaplan kan utvecklas från ett handels- och industriområde till blandstad i enlighet med Vision Älvstaden. Ett godkänt planprogram är ingen juridiskt bindande handling.

Ekonomisk förstudie

Parallellt med planprogrammet har en ekonomisk förstudie tagits fram i syfte att studera planprogrammet utifrån kostnadsaspekter som följer förslaget samt utreda möjligheten att:

- minska kostnadsdrivande poster
- nå en säkrare bedömning av osäkra kostnadsposter såsom t.ex. marksanering och geoteknik

Den ekonomiska förstudien har legat till grund för avvägningar inom programarbetet och resulterat i flera förslag på förändringar som påverkat såväl utformning som innehåll i programförslaget. Förstudien har genomförts i nära samarbete mellan fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret samt park- och naturförvaltningen, men även andra berörda fastighetsägare samt ledningsägare har varit delaktiga i arbetet.



Kartan redovisar förslag på struktur med förändringar, enligt den ekonomiska förstudien

Programförslaget i korthet

Blandstad: Inom programområdet föreslås ca 7000 bostäder varav ca 5000 bostäder i den östra delen, och ca 2000 bostäder i den västra delen. Området får också totalt i östra och västra delen ca 140 000 kvm handel. Den nya bebyggelsen föreslås få formen av kvartersstad med tydliga gränser mellan privat/halvprivat och offentligt, gata och gård. Området får en blandning av bostäder och verksamheter, där fördelningen föreslås variera i olika delar vilket gör att delområdena får olika identitet och karaktär. Områdena kring Hjalmar Brantingsplatsen och Knutpunkt Brunnsbo föreslås få den högsta tätheten i området och innehåller övervägande verksamheter.

Trafik: Bilvägnätet består av ett strukturerande huvudnät samt lokalgator. Hjalmar Brantingsplatsen utvecklas genom att busslinjer inte längre vänder här, vilket frigör yta som mötesplats och för vistelse. Backavägen utvecklas som centralt stråk för kollektivtrafik med framtida spårväg till Brunnbo med koppling till ny tågstation. Alla gator blir tillgängliga för all trafik men strukturen styr biltrafik till de större stråken så att fotgängare och cyklister prioriteras på övriga gator. Större cykelbanor går längs Hjalmar Brantingsgatan, Swedenborgsgatan och vid Lundbyleden.

Grönstruktur: Området får en stadsdelspark längs Kvillebäcken och flera bostadsnära parker. Stadsdelsparken blir en målpunkt för ett större område. De bostadsnära parkerna ger boendemiljön i området hög attraktivitet och fyller även en viktig funktion för förskolorna och skolorna som är placerade i anslutning. Ett grönt aktivt promenadstråk binder samman parkerna. Kopplingarna till omgivande grönområden utvecklas och förstärks.

Social service: Då inget överskott av skolor och förskolor finns i Lundby, måste det behov utbyggnaden genererar lösas i samband med utbyggnaden. Varje detaljplan ska lösa de behov den genererar av förskola och F-3-skolor. En 4-9-skola som tar hand om hela programområdets behov planeras på kommunal mark inom området. Vid Kvilleplatsen föreslås även en gymnasieskola.

Genomförandefrågor: De genomförandefrågor som studerats inom programarbetet är etappindelning, markmiljö, klimatanpassning och områdets möjligheter att utgöra god bostadsmiljö under utbyggnadstiden. Staden äger cirka 20 procent av marken inom området och kommer att behöva förvärva mark för två skolor (årskurs 0–6) samt ett kulturhus. En större skola för ca 1000 elever (årskurs 4–9) planeras på stadens mark medan tillkommande förskolor föreslås förläggas på kvartersmark. Klimatanpassning för att klara högt vatten och skyfall föreslås ske genom markmodulering till en höjdsättning i enlighet med stadens mål på medellång sikt och med avrinning av dagvatten till Kvillebäcken. Markhöjder för klimatanpassning och tillgänglighet har tagits fram i samarbete med förvaltningen för kretslopp och vatten och ska beaktas i kommande detaljplaner.

Sammanfattningsvis innebär Backaplans omvandling från industri- och handelsområde till blandstad en stor förändring av områdets sociala karaktär. En ökad nattbefolkning och tydliga gaturum som samlar rörelserna ökar tryggheten i området. Programförslaget innebär ökade grönytor och återskapande av strandzonen längs Kvillebäcken, vilket utöver en ökad mångfald växtarter beräknas öka djurlivet med fåglar, insekter, groddjur mm. Dagvattnet är i dag förorenat från stora hårdgjorda trafikytor. Såväl infiltrationen som reningen kommer avsevärt förbättras med de ökade grönyterna och dagvatten från trafikytor kommer renas, vilket förbättrar bäckens vattenkvalitet.

Följande strategier och mål är övergripande utgångspunkter i programförslaget:

- bygga vidare på befintlig kvarters- och gatustruktur, vilket möjliggör en successiv utveckling av området
- stärka kopplingarna till omgivningen och innerstaden
- stärka och definiera knutpunkt Hjalmar som ett samlande offentligt rum
- skapa ett koncentrerat handelsområde intill knutpunkt Hjalmar som blir Hisingens nya entré

- utnyttja kollektivtrafiklägen vid knutpunkterna i norr och söder för etablering av kontor.
- stärka och uppgradera Kvillebäckens grönområde till en stadsdelspark, Backaplans ryggrad
- addera ett stort bostadsinnehåll i mindre, samlande grannskapsenheter med stark identitet och höga sociala värden
- förbereda bottenvåningarna med lokaler för verksamheter och offentlig service längs huvudgator

Planprogrammet anger följande riktlinjer för kommande planering:

- Social service ska säkras i varje detaljplan
- Handel organiseras främst kring Hjalmar Brantingsplatsen och i aktiva bottenvåningar utefter huvudgator
- Befintliga kulturella verksamheter bereds plats i den nya strukturen
- Upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar ska variera
- Friytetal gäller för park och skolgårdar
- Fotgängare prioriteras på torg och platser där biltrafik undviks
- Kopplingar till omgivande områden förstärks. Fotgängare och cyklister ska prioriteras
- Parkering anordnas enligt P-normen.
- Klimatanpassning sker genom markhöjning.
- Utvecklingen sker etappvis söderifrån

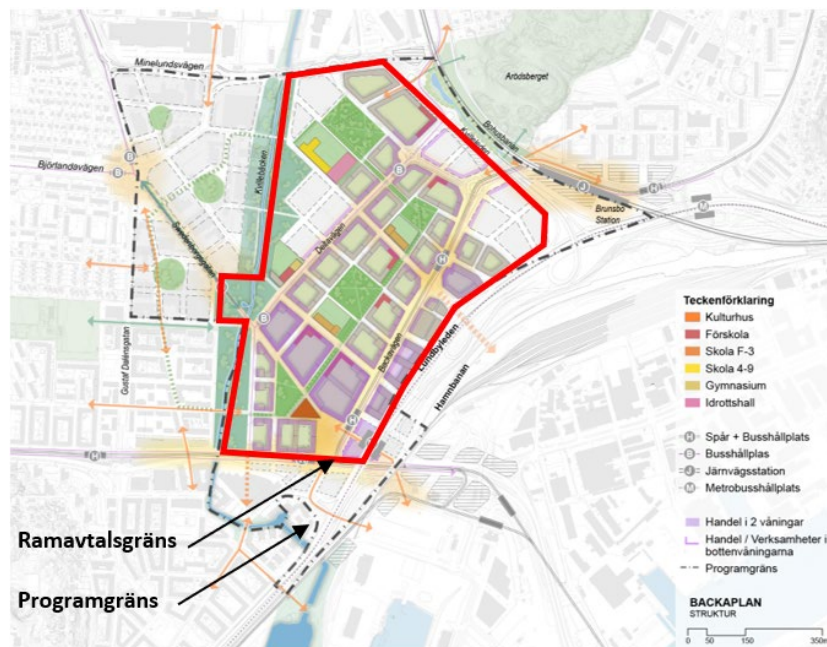
Fastighetsnämnden bedömer att förslaget ger goda förutsättningar att utveckla Vision Älvstaden till konkreta planeringsförutsättningar och utreda vad som krävs för att uppnå en socialt blandad stad med varierat bostadsutbud, tillräcklig kommunal service, centrumhandel i blandstad, kultur och idrott, prioritering av fotgängare, cyklister och kollektivtrafik samt attraktiva mötesplatser. Området är en del av den centrala stadens utvidgning och mål om att binda samman staden över älven och bidrar i hög grad till stadens bostadsmål samt bidrar till fler arbetsplatser. Backaplan kan genom förutsättningarna för en blandning förverkliga en tät och urban stadsdel med stor variation i skala, volym och material. Att möjliggöra en blandning av bostäder och kontor kommer att bidra till en levande stadsmiljö med lika stor andel dag- som nattbefolkning.

Förutsättningar för exploatering

Principer för ramavtal har upprättats mellan staden och fastighetsägarna Fastighets AB Balder, Platzer AB, Skandia Fastigheter och Riksbyggen AB. Fastighetsnämnden har godkänt de övergripande principerna för ramavtalet som grund för kommande exploateringsavtal. Under förutsättning att kommunfullmäktige godkänner inriktningsbeslutet för Backaplan, i enlighet med detta tjänsteutlåtande, kommer fastighetsnämnden att ge fastighetskontoret i uppdrag att underteckna ramavtalet. Kommunen äger ca 20 procent av marken inom programområdet, vilket utgör en mindre del i förhållande till fastighetsägarna. Backaplans utveckling förutsätter därmed en aktiv samverkan mellan staden och fastighetsägarna. Ett ramavtal kan beskrivas som parternas uttalade vilja eller avsikt att tidigt i exploateringsprocessen säkra grundläggande principer för genomförandet av kommande detaljplaner. Ett juridiskt bindande genomförandeavtal eller exploateringsavtal upprättas först i detaljplaneprocessen, i samband med detaljplanens antagande.

Principer för ramavtal

Principer för ramavtalet reglerar bland annat finansiering och kostnadsfördelning av allmän plats. De grundläggande principerna i ramavtalet är att utbyggnaden av allmän plats ska bekostas av dem som har nytta av exploateringen och fördelas på ett sätt som speglar nyttan.



Kartan redovisar den ekonomiska förstudiens förslag på åtgärder samt vilken del av planprogrammet som omfattas av ramavtalet samt exploateringskalkylen

Allmän plats kan dels avse lokala anläggningar för områdets behov såsom t.ex. lokala vägar som krävs för den tillkommande bebyggelsen och dels avse anläggningar som är till för ett större områdes behov och inte är nödvändiga för den bebyggelse som detaljplanen möjliggör. Övergripande anläggningar som är oberoende av exploateringen och i sin helhet finansieras av kommunen/staten benämns generalplaneanläggningar. Fastighetskontoret har tagit fram ett förslag till indelning av allmän plats som utgör en central del av ramavtalet. För utbyggnad av allmän plats ska fastighetsägarna erlägga ett exploateringsbidrag. Omfattning och utformning av allmän plats i detaljplanerna ska baseras på stadens strategier, anvisningar mm. och anpassas till angränsande eller jämförbara områden.

Genom ramavtalet förbinder sig staden att, till de privata fastighetsägarna som omfattas av ramavtalet, direktanvisa den kvartersmark som inte behövs för kommunal service och som bildas inom kommunal mark genom nya detaljplaner. Fastighetsägarna förbinder sig, å sin sida, att till kommunen, på marknadsmässiga villkor överlåta byggrätter avsedda för kommunal skola och kulturhus. Fastighetsägarna åtar sig även att uppföra de förskoleplatser som motsvarar kommunens behov. Det kan innebära att staden behöver hyra lokaler för förskola.

Ekonomiska konsekvenser för staden

Parallellt med planprogrammet har fastighetskontoret tagit fram en ekonomisk förstudie som utgör underlag för bedömning av stadens ekonomiska åtagande för att genomföra utvecklingen av Backaplan. Förstudien omfattar stadens åtagande avseende

exploateringsekonomin vilket innebär åtgärder för att iordningsställa kvartersmark samt bygga ut allmän plats i form av gatuanläggningar och parkanläggningar.

Fastighetsnämndens ansvarar för stadens exploateringsverksamhet och samordnar stadens exploateringsinvesteringar vilket bland annat omfattar att studera den ekonomiska genomförbarheten av planprogram och detaljplaner. Ett nära samarbete mellan staden och fastighetsägarna i Backaplan har möjliggjort att inom denna del av planprogrammet hantera genomförandefrågorna mer långtgående. Detta i syfte att effektivisera kommande detaljplaneprocesser genom att i detta tidiga skede fördela kostnader och ansvar för utbyggnader av allmän plats i området genom ramavtal.

Det är dock viktigt att poängtera att ett planprogram är ett tidigt skede inom stadsutvecklingsprocessen vilket skapar såväl möjligheter som hög grad av risker i bedömningarna. Den ekonomiska förstudien är ett utvecklat arbetssätt för att på ett systematiskt sätt tydliggöra kostnaderna, men även för att söka åtgärder för att minska produktionskostnaderna.

Översiktlig exploateringskalkyl

Exploateringskalkylen som ligger till grund för inriktningsbeslutets ekonomiska ram, är beräknad på de föreslagna åtgärderna inom planprogrammet. Kalkylen för planprogrammet redovisar kommunens ekonomiska konsekvenser av förslaget och innehåller exploateringsfinansierade respektive skattefinansierade exploateringsinvesteringar.

Exploateringskalkylen kopplad till planprogrammet omfattar i dagsläget samtliga åtgärder på allmän plats, stabilitet, marksanering, ledningsflytt, anläggning av gator, parker mm. Kalkylen omfattar även utöver inlösen och iordningställande av allmän platsmark även förvärv av mark för park, gator, skolor och kulturhus.

Kostnader har beräknats på en översiktlig planprogramnivå. Planprogrammet för Älvstadens delområde Backaplan omfattar dock delar väster om Kvillebäcken samt söder om Hjalmar Brantingsplatsen, som inte hanteras inom ramavtalet och därmed inte utgör en del av kalkyl och föreslagen ekonomiska ram.

Exploateringskalkyl (2018 års prisnivå)	(mnkr)
Inkomster	
Markförsäljning och Exploateringsbidrag	2 500
Summa inkomster	2 500
Exploateringsfinansierade utgifter	
Markförvärv och markåtgärder	350
Gatuanläggningar	1 250
Parkanläggningar	700
Summa exploateringsfinansierade utgifter	2 300

Skattefinansierade utgifter	
Gatuanläggningar	350
Parkanläggningar	95
Summa skattefinansierade utgifter	445
Totalt	-245

Översiktlig kalkyl för exploateringen inom ramavtalsområdet

Den exploateringskalkyl som togs fram utifrån planprogrammets samrådshandling redovisade stora kostnader, men också stora osäkerheter och risker. Mot denna bakgrund genomfördes den ekonomiska förstudien med målet att identifiera möjligheter till kostnadsreducering utan att sänka kvaliteten inom området samt att säkerställa att kostnadsbilden är rimlig och rättvisande.

I den mån det vart lämpligt har strukturen anpassats till befintlig infrastruktur, vilket skapat en bebyggelsestruktur med en mer ändamålsenlig utformning. Genom att låta Backavägen ligga kvar i befintligt läge blir kvarteren väster om Backavägen större, vilket gynnar den huvudsakliga markanvändningen, bostadsändamål, som föreslås här. På östra sidan om Backavägen var ursprungstanken bostadsändamål, men med hänsyn till luftkvalitet och bullernivåer anses kontor och andra verksamheter lämpa sig bättre. Kontor och verksamheter kan med fördel ha mindre kvarter och högre byggnader vilket ryms i området öster om Backavägen.

Mindre justeringar av kvarter och gator för att bibehålla befintlig infrastruktur har skett på olika platser inom planprogrammet. Ändringarna av strukturen innebär en möjlighet att komplettera med ytterligare bostäder och viss verksamhet. Parallellt med studier av ökad exploateringsgrad har solstudier gjorts och en anpassning av antal förskole- och skolplatser samt storlek på parkerna. Exploateringsgraden i planprogramområdet är i genomsnitt 2. Förändringen av strukturen har även inneburit minskade kostnader för markinlösen för allmän plats.

I framtagandet av planprogrammets godkännandehandling har föreslagna åtgärder från förstudien samt övriga inkomna synpunkter inarbetats. Parallellt med detta har beräkningen av produktionskostnaderna fortsatt. Den ekonomiska förstudien med tillhörande kalkyl är en del av fastighetskontorets utvecklade arbetssätt att hantera genomförandefrågor i ett tidigt skede.

Åtgärder kopplade till markmiljö och geoteknisk är tunga poster i den ekonomiska bedömningen för att möjliggöra utbyggnad av allmän plats. Ett relativt lågt kommunalt markinnehav, om ca 20 procent, begränsar finansieringen av exploateringen. Utifrån dessa förutsättningar bedömer fastighetsnämnden att projektets finansieringsgrad och den skattefinansierade andelen av exploateringsåtgärderna ändå är rimliga i förhållande till de nyttor en omvandling av Backaplan förväntas uppnå.

Fortsatt beräkning av exploateringsens inkomster- och utgifter kommer att ske inom arbetet med respektive detaljplan. Inriktningsbeslut eller genomförandebeslut, som avser beslut om att genomföra detaljplanen, kommer i vissa fall att upprättas för beslut i fastighetsnämnd eller kommunfullmäktige i samband med detaljplanens antagande.

Fastighetsnämnden bedömer möjligheterna som goda, att i samverkan med berörda fastighetsägare, utveckla Backaplan i enlighet med planprogrammets inriktning. Planprogrammet är dock i ett tidigt planeringsskede och detaljplanering kvarstår, vilket innebär att det fortfarande finns stora osäkerheter i kalkylens poster, både vad gäller inkomster och utgifter. En utbyggnad förväntas ske etappvis under en lång period om ca 15-20 år.

Med hänsyn till det tidiga planeringsskedet samt i förhållande till ovan nämnda osäkerheter, föreslår fastighetsnämnden kommunfullmäktige att godkänna en ekonomisk ram motsvarande 3,5 mdkr (2018 års prisnivå) för den samlade exploateringen i Backaplan inom ramavtalsområdet. Denna ram om 3,5 mdkr innehåller en ”osäkerhetsmarginal” på ca 25 procent i förhållande till den översiktliga kalkylen. En sådan planeringsram förutsätter dock att stadens skattefinansierade andel bibehålls i förhållande till redovisad översiktlig kalkyl och att exploateringsnettot inte belastas ytterligare. Föreslagen inriktning omfattar stadsutvecklingen inom ramavtalsområdet och utgör inte hela planprogrammets omfattning.

Stadens övriga åtagande

Övergripande basinfrakstruktur och social infrastruktur som är fullt ut skattefinansierade redovisas inte inom ramen för exploateringskalkylen för Backaplan som helhet, men är i delar både en förutsättning och en följd av den planerade stadsutvecklingen inom området. Därmed utgör dessa åtaganden inte en del av inriktningsbeslutet, men behöver omhändertas inom ramen för stadens övriga investeringsplanering.

Vad gäller trafikalk infrastruktur som har beroenden till Backaplans utbyggnad och planerat trafiksystem avses bland annat utbyggnad av spår och citybuss Hjalmar-Brunnsbo. Detta projekt samfinansieras med regionen och staten inom ramen för Sverigeförhandlingen där inriktningsbeslut är fattat sedan tidigare. Trafiksystemet är även beroende av utbyggnaden av Kvilleleden och Kvillemotet där stadens åtagande hanteras inom pågående utbyggnadsprojekt ”Kvilleleden och gator i Backa”, som till del finansieras av statliga medel via Västsvenska paketet.

Övriga beroenden till större planerade infrastrukturåtgärder är bland annat planerad utbyggnad av Hjalmar Brantingsgatan mellan knutpunkt Hjalmar och Hisingsbron och inte minst finns ett ömsesidigt beroende av kopplingarna till Frihamnen över och under Lundbyleden och Hamnbanan. För dessa åtgärder finns ännu inga beslutade investeringsmedel men återfinns inom ramen för stadens långsiktiga investerings- och exploateringsplanering.

Den planerade utbyggnaden medför även tunga investeringar ibland annat vatten, avlopp och energiförsörjning. Dessa åtgärder hanteras inte inom ramen för exploateringsekonomi som beskrivits ovan utan behöver samordnas med och hanteras inom ramen för respektive ledningsägars försörjningsansvar och investeringsplanering.

Vad avser behovet av social infrastruktur skapas förutsättningar inom planområdet att bygga två F-6 skolor, en större 4-9 skola samt ett kulturhus som behöver omhändertas i framtida investeringsplaneringen. Utifrån de nyckeltal som används för att beräkna behovet av social infrastruktur inom Älvstaden (se Färdplan Älvstaden 2019) medför planprogrammet som helhet en bostadsutbyggnad på ca 7 000 bostäder, över en lång utbyggnadsperiod, ett behov om ett sextiotal förskoleavdelningar, ett tiotal BmSS

(Boende med särskilt stöd) och ytterligare någon större idrottshall och konstgräsplan. Bostadsvolymen genererar även ett tillkommande behov av ytterligare ett boende för äldre. Behovsbeskrivningen gäller oaktat huvudman och delar av dessa behov kommer att skapa ett framtida investeringsåtagande för staden som inte redovisas inom ramen för exploateringskalkylen. Det övergripande behovet av lokaler för stadens basverksamhet omhändertas inom ramen för stadens lokalförsörjningsplanering.

Risker och osäkerheter

Backaplan kommer att utvecklas etappvis över en relativt lång period om ca 15-20 år. En etappvis utbyggnad innebär att funktioner och kvaliteter tillkommer efterhand. Fastighetsnämnden har identifierat risker kopplat till ramavtalet såsom exempelvis att berörda fastigheter byter ägare, ägare går i konkurs, svårigheter att överföra avtal på nya ägare. Dessa scenarier skulle kunna medföra svårigheter att hämta in exploateringsbidrag för sådana anläggningar som delvis ska finansieras av exploatörerna i efterhand när dessa anläggningar är fullt utbyggda. Nämnden bedömer därutöver att det inte är rimligt att kräva att exploatörerna ska ställa säkerheter under en så lång utbyggnadsperiod som gäller för Backaplan. Finansiering av fördelade anläggningar ska därför betalas i samband med att respektive detaljplan har vunnit laga kraft och baseras på beräknade trafikförslag och förfrågningsunderlag. Detta innebär att staden kommer att bära en finansiell risk för att uttaget exploateringsbidrag inte är tillräckligt, vilket ställer höga krav på noggranna bedömningar och riskanalyser i kalkylen.

Det finns områden inom programområdet där marken antingen ägs av fastighetsägare som har valt att stå utanför samarbetet och/eller områden där det är mer oklart när och hur en utveckling kan ske. Dessa områden förväntas vara med och bekosta utbyggnaden av allmän plats på motsvarande villkor som för övriga områden. Staden kommer tillsvidare att behöva bära risken för dessa framtida exploateringsinkomster.

Det är viktigt att poängtera att underlaget, till grund för detta inriktningsbeslut, är framtaget i ett planprogramskede, dvs i ett tidigt planeringsskede inom stadsutvecklingsprocessen. Detta innebär att det kan finnas genomförandefrågor som ej ännu har identifierats och som kommer att behöva omhändertas i kommande detaljplanering.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret konstaterar att samarbetet mellan de planerande förvaltningarna och fastighetsägarna på Backaplan är av avgörande betydelse för att utvecklingen av Backaplan ska uppnå stadens mål utifrån bland annat Vision Älvstaden.

Ramavtalet omfattar inte hela planprogramområdet utan utgör de delar där fastighetsägarna och kommunen samverkar och har en gemensam viljeinriktning för omvandlingen av Backaplan. Därmed finns framtida utvecklingsmöjligheter framför allt väster om Kvillebäcken som inte omfattas av detta inriktningsbeslut.

Ett ramavtal skapar en trygghet inför kommande förhandlingar då det klargör grundläggande principer för kostnadsansvar och därigenom gör den planerade utbyggnaden möjlig att kalkylera för parterna. Stadsledningskontoret kan konstatera att en ekonomisk förstudie är ett arbetssätt under utveckling för att säkerställa kostnader och genomförbarhet i den mån det är möjligt i stadsutvecklingsprocessens tidiga skede. Stadsledningskontoret välkomnar att de planerande nämnderna aktivt samordnat den

fysiska planeringen med dess ekonomiska effekter för exploateringsverksamheten. Stadsledningskontoret menar att ett inriktningsbeslut för den fortsatta planeringen av exploateringen ligger helt i linje med det utvecklingsarbete som pågår inom stadsledningskontoret för att stärka möjligheten för en aktiv styrning av större betydande projekt. Kontoret anser att arbetssättet, genom en ekonomisk förstudie även bör användas i fortsatt arbete inom andra geografiska områden. Ett inriktningsbeslut för Backaplan på en övergripande nivå är ett steg i kontorets utvecklingsprocess även om former, innehåll och beslutsprocesser fortsatt behöver utvecklas vidare för att skapa ytterligare transparens och trygghet för arbetssättet.

Stadsledningskontoret gör ingen värdering av fastighetsnämndens förslag till den ekonomiska ram för den fortsatta planeringen av exploateringen, men kan konstatera att förslaget i nuläget inte når upp till den finansieringsgrad som kontoret har föreslagit som inriktning för Älvstaden som helhet. Inriktningen innebär att området har ca 10 procent underfinansiering och ca 15-20 procent av exploateringsinvesteringarna avser skattefinansierade åtgärder. Främsta orsakerna till möjlig finansieringsgrad enligt fastighetsnämnden är det låga kommunala markinnehavet och höga osäkerheter och kostnader kopplat till mark- och geotekniska förutsättningar. Stadsledningskontoret bedömer att risker och osäkerheter främst kopplade till markförutsättningarna gör att fastighetsnämnden i kommande detaljplanering behöver arbeta aktivt för att respektive delprojekt planeras och genomförs på ett sätt som medför att förslaget exploateringsnetto och finansieringsgrad bibehålls och inte ökar stadens åtagande ytterligare.

Stadsledningskontoret förordar därför att exploateringen av Backaplan kan planeras vidare i enlighet med förslagen inriktning och med en ekonomisk ram om ca 3,5 miljarder kronor (2018 års prisnivå), under förutsättning att stadens nettoåtagande bibehålls. Därutöver förutsätts att den fortsatta detaljerade planeringen aktivt arbetar för att minska osäkerheterna och riskerna och på så sätt i första hand kan minska stadens ekonomiska åtagande.

Det är en förutsättning att kommande investeringsbeslut för respektive etapp/delprojekt på nämndnivå eller i förekommande fall på kommunfullmäktigenivå analyseras och följer ett fattat inriktningsbeslut. Stadsledningskontoret konstaterar att fastighetsnämnden behöver återkomma till kommunfullmäktige med förnyat ställningstagande i händelse av att den fortsatta planeringen riskerar att generera väsentliga avvikelser från en beslutad inriktning. Det ligger inom fastighetsnämndens ansvar att uppföljning och den fortsatta planeringen styrs i enlighet med inriktningsbeslutet.

Magnús Sigfússon

Direktör för Stadsutveckling

Eva Hessman

Stadsdirektör



Inriktningsbeslut avseende ekonomiska konsekvenser samt godkännande av ramavtal gällande Älvstadens delområde Backaplan

§ 312, 6686/17

På förslag av ordföranden beslutar nämnden att ajournera sammanträdet i 10 min.

Ordföranden öppnar mötet på nytt

HANDLING

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande 2018-12-10

BESLUT

Enligt fastighetskontorets förslag:

1. Fastighetsnämnden godkänner för sin del och föreslår kommunfullmäktige att godkänna inriktningen för den fortsatta planeringen av exploateringen i Backaplan i enlighet med redovisade åtagande och principer.
2. Fastighetsnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta om en projektram motsvarande 3,5 mdkr (2018 års prisnivå) för den samlade exploateringen i Backaplan.
3. Fastighetsnämnden godkänner för sin del och föreslår kommunfullmäktige att godkänna de övergripande principerna för Ramavtalet som grund för kommande exploateringsavtal.



4. Fastighetsnämnden ger fastighetskontoret i uppdrag att underteckna ramavtal under förutsättning att kommunfullmäktige godkänner principer för ramavtalet och beslutar om inriktning för den fortsatta exploateringen i Backaplan.

Dag för justering

2018-12-17

Vid protokollet

Sekreterare

Sirpa Bernhardsson

Ordförande

Jahja Zeqiraj

Justerande

Hampus Magnusson



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2018-12-10

Diarienummer 6686/17

Handläggare

Camilla Lidholm

Telefon: 031-368 13 19

E-post: camilla.lidholm@fastighet.goteborg.se

Inriktningsbeslut avseende ekonomiska konsekvenser samt godkännande av ramavtal gällande planprogrammet för Älvstadens delområde Backaplan

**inom stadsdelarna Backa,
Kvillebäcken, Tuve, Lundby, Tingstadsvassen och Lundbyvassen**

Förslag till beslut

I fastighetsnämnden

1. Fastighetsnämnden godkänner för sin del och föreslår kommunfullmäktiga att godkänna inriktningen för den fortsatta planeringen av exploateringen i Backaplan i enlighet med redovisade åtagande och principer.
2. Fastighetsnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta om en projektram motsvarande 3,5 mdkr (2018 års prisnivå) för den samlade exploateringen i Backaplan.
3. Fastighetsnämnden godkänner för sin del och föreslår kommunfullmäktige att godkänna de övergripande principerna för Ramavtalet som grund för kommande exploateringsavtal.
4. Fastighetsnämnden ger fastighetskontoret i uppdrag att underteckna ramavtal under förutsättning att Kommunfullmäktige godkänner principer för ramavtalet och beslutar om inriktning för den fortsatta exploateringen i Backaplan

Sammanfattning

Backaplan är en del av Älvstaden. Planprogrammet ska utveckla Vision Älvstaden till konkreta planeringsförutsättningar och utreda vad som krävs för att uppnå en socialt blandad stad med varierat bostadsutbud, tillräcklig kommunal service, centrumhandel i blandstad, kultur och idrott, prioritering av fotgängare, cyklister och kollektivtrafik, samt attraktiva mötesplatser. Placering av kulturhus är en central fråga liksom parker, skolor och gröna bostadsgårdar. Ca 7000 bostäder föreslås inom planprogramområdet, offentlig service, ca 140 000 kvm handel inom hela området och verksamheter med tyngdpunkt kring Hjalmar Brantingsplatsen, knutpunkten kring Brunnsbo och längs Backavägen.

Inriktningsbeslutet avser beslut om att fortsätta stadsutvecklingen för Älvstadens delområde Backaplan inom den nu kända kostnadsramen och är inte ett investeringsbeslut för projektet. Syftet med inriktningsbeslutet är att i detta tidiga skede synliggöra projektets kostnader och behov av investeringar från staden.

Planprogrammets exploateringskalkyl omfattar i dagsläget samtliga åtgärder på allmän plats, stabilitet, marksanering, ledningsflytt, anläggning av gator, parker mm. Kommunens kostnader i samband med Älvstadens delområde Backaplans utveckling kommer att omfatta utöver inlösen av och iordningställande av allmän platsmark även förvärv av mark för park, gator, skolor och kulturhus.

Exploateringskalkylen som ligger till grund för inriktningsbeslutet är beräknad på de föreslagna åtgärder som bearbetas in i planprogrammet. Kalkylen för planprogrammet redovisar stadens ekonomiska konsekvenser av förslaget och innehåller både A och B investeringar.

I kalkylen bedöms inkomsterna, genom markförsäljning och exploateringsersättning, uppgå till ca 2,5 miljarder kronor. Kostnaderna bedöms uppgå till ca 2,8 miljarder kronor (2018 års-penningvärde). Den del av kostnaden som avser B investeringar, utbyggnad av allmän plats som ska finansieras av kommunen, bedöms uppgå till ca 450 miljoner kronor.

C investeringar redovisas inte i exploateringskalkylen då dessa inte bekostas av exploateringen. I Backaplan anges bland annat spårvägen på Backavägen som en C investering. Bedömd kostnad för denna är 150 miljoner kronor. Denna investeringsutgift behöver trafiknämnden ta med i en framtida investeringsbudget. Exploateringskalkylen redovisar inte heller driftskostnader eller kostnader för uppförandet av skolbyggnader eller kulturhus vilket redovisas i respektive ansvarsnämnd.

Fortsatt beräkning av exploateringsens inkomster- och kostnader kommer att ske inom arbetet med respektive detaljplan och där tänkta investeringsbeslut tas i samband med antagande av detaljplanerna.

Godkännandet av planprogrammet i Byggnadsnämnden inväntar inriktningsbeslutet i Kommunfullmäktige.

För att studera produktionskostnaderna för projektet noggrannare har en ekonomisk förstudie genomförts. Arbetet med en ekonomisk förstudie är en ny arbetsmetod för att fånga upp de ekonomiska frågorna i ett tidigt skede och därigenom även kunna påverka utformningen och innehållet för att styra mot en högre genomförbarhet av projektet. Genom att lyfta frågorna i tidigt skede kan projektets inriktning styras och kvaliteten bibehållas och stärkas. Arbetet har genomförts i ett nära samarbete mellan Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret samt Park- och naturförvaltningen. Även ledningsägare samt berörda fastighetsägare har varit delaktiga i arbetet. Syftet med förstudien har varit att föreslå åtgärder som förbättrar projektets ekonomi, kvalitet och genomförbarhet.

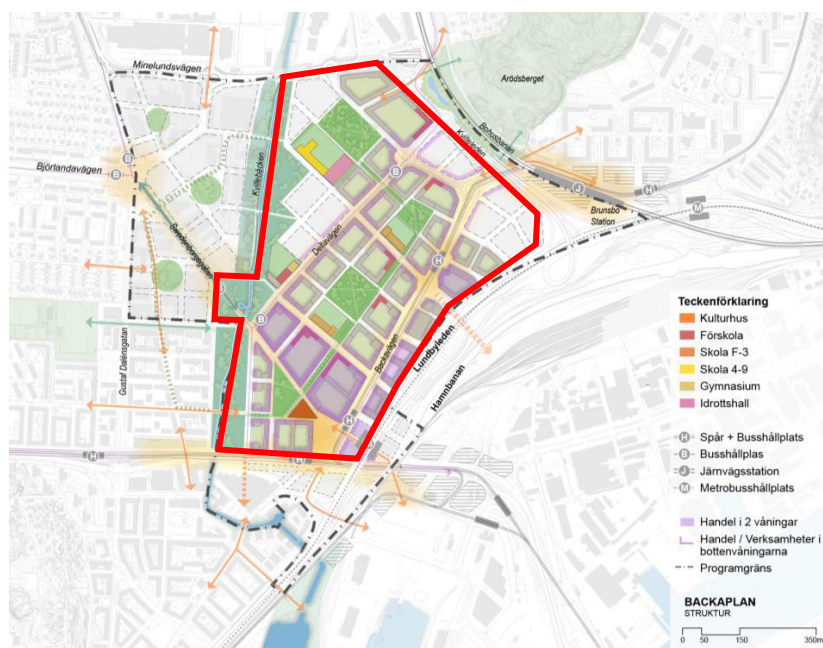
Ekonomiska konsekvenser

Inkomster och kostnader för programmet har beräknats på en översiktlig plannivå.

Planprogrammet för Älvstadens delområde Backaplan omfattar delar väster om Kvillebäcken samt söder om Hjalmar Brantingsplatsen, dessa områden är endast studerade som grova strukturer och en grov uppskattningen av inkomster och kostnader har gjorts. Detta redovisas i den ekonomiska förstudien. Syftet med förstudien var att studera åtgärder som förbättrar projektets ekonomi samt få djupare kunskap om förutsättningarna. Förslagen i förstudien har tagits fram gemensamt av berörda förvaltningar och bearbetas in i planprogrammet.

Inom planprogramområdet finns ett antal fastighetsägare som har varit delaktiga i stadsutvecklingen. Området anges på kartan nedan och är detsamma som omfattas av Ramavtalet. Syftet med ramavtalet är bland annat att lägga fast principer för hur allmän plats ska finansieras och grundläggande principer för genomförandet av kommande detaljplaner.

Den ekonomiska förstudien med tillhörande exploateringskalkyl avser detta ramavtalsområde.



Kartan redovisar den del av planprogrammet som omfattas av Ramavtal samt exploateringskalkyl

Planprogrammets exploateringskalkyl omfattar i dagsläget samtliga åtgärder på allmän plats, stabilitet, marksanering, ledningsflytt, anläggning av gator, parker mm.

Kommunens kostnader i samband med Älvstadens delområde Backaplans utveckling kommer att omfatta utöver inlösen av och iordningställande av allmän platsmark även förvärv av mark för park, gator, skolor och kulturhus.

Exploateringskalkylen som ligger till grund för inriktningsbeslutet är beräknad på de föreslagna åtgärder som bearbetas in i planprogrammet. Kalkylen för planprogrammet redovisar stadens ekonomiska konsekvenser av förslaget och innehåller både A och B investeringar.

I kalkylen bedöms inkomsterna, genom markförsäljning och exploateringsersättning, uppgå till ca 2,5 miljarder kronor. Kostnaderna bedöms uppgå till ca 2,8 miljarder kronor (2018 års-penningvärde). Den del av kostnaden som avser B investeringar, utbyggnad av allmän plats som ska finansieras av kommunen, bedöms uppgå till ca 450 miljoner kronor.

C investeringar redovisas inte i exploateringskalkylen då dessa inte bekostas av exploateringen. I Backaplan anges bland annat spårvägen på Backavägen som en c investering. Denna investeringsutgift behöver trafiknämnden ta med i en framtida investeringsbudget. Exploateringskalkylen redovisar inte heller driftskostnader eller kostnader för uppförandet av skolbyggnader eller kulturhus vilket redovisas i respektive ansvarsnämnd.

Fortsatt beräkning av exploaterings inkomster- och kostnader kommer att ske inom arbetet med respektive detaljplan och där tänkta investeringsbeslut tas i samband med antagande av detaljplanerna. Godkännandet av planprogrammet i Byggnadsnämnden inväntar inriktningsbeslutet i Kommunfullmäktige.

Kalkylen till vänster nedan redovisar resultatet för fastighetsnämnden medan kalkylen till höger resultatet för staden.

Projektkalkyl	<i>Kalkyl</i>	
<i>upprättad i 2018-års prisnivå</i>		<i>tkr</i>
Markförsäljning		970 000
Exploateringsbidrag/gatukostnadsersättning		1 530 000
Extern finansiering (stat, region etc)		
Summa Projektinkomster		2 500 000
Ingående bokförda markvärden		0
Myndighetsutgifter		0
Markförvärv		70 000
Markätgärder		300 000
Gatuanläggningar		1 230 000
Parkanläggningar		700 000
Övriga anläggningar		
Sam/medfinansiering		
Summa Projektutgifter		2 300 000
Projektnetto		200 000

Projektnetto

Projektnetto

<i>Budgetkonsekvenserna är upprättade i 2018 års prisnivå</i>	<i>tkr</i>
Inbetalningar	
Markförsäljning inkl	
Exploateringsbidrag	2 500 000
Summa inbetalningar	2 500 000
Utbetalningar	
Mark*	350 000
Parkanläggning exploateringsfinansierad	700 000
Gatuanläggning exploateringsfinansierad	1 250 000
Övriga anläggningar	
Summa utbetalningar exploateringsfinansierade invest.	2 300 000
Gatuanläggning skattefinansierad	
	350 000
Parkanläggning skattefinansierad	
	95 000
Summa utbetalningar skattefinansierade invest.	445 000
Totalt	-245 000

Projektnetto

Barnperspektivet

Fastighetskontoret bedömer att förslaget beaktar barnperspektivet genom att planera för såväl förskolor, skolor årskurs 0-6 samt en större skola för årskurs 4-9.

Jämställdhetsperspektivet

Fastighetskontoret bedömer att förslaget beaktar jämställdhetsperspektivet genom tillskottet av allmän plats, torg och parker i området samt det föreslagna kulturhuset.

Mångfaldsperspektivet

Fastighetskontoret bedömer att förslaget beaktar mångfaldsperspektivet genom tillskottet av allmän plats, torg och parker i området samt det föreslagna kulturhuset.

Miljöperspektivet

Fastighetskontoret bedömer att förslaget på flera sätt kommer förbättra miljön i området. Marken kommer saneras. Marken kommer även att höjas för att hantera skyfall och högt vatten vilket innebär ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt att omhänderta dagvattnet i området. Förslaget innebär ett tillskott av grönytor i området vilket är positivt för såväl luftkvalitet som dagvattenhanteringen.

Förslaget innebär en utbyggnad av kollektivtrafiken i området med målsättningen att såväl boende, besökare eller verksamma i området ska ha goda möjligheter att ta sig till och från området genom ett hållbart resande.

Omvärldsperspektivet

Projektet är även en del av den centrala stadens utvidgning och mål om att binda samman staden över älven. Projektet bidrar i hög grad till stadens bostadsmål samt bidrar till fler arbetsplatser. Backaplan kan genom sin blandning förverkliga en tät och urban stadsdel med stor variation i skala, volym och material. Det kommer att skapas en blandning av bostäder och kontor vilket kommer att bidra till en levande stadsmiljö med lika stor andel dag- som nattbefolkning.

Bilagor

1. Ekonomisk förstudie

Backaplan är ett Älvstadsprojekt och ingår i organisationen för Älvstaden. Projektet ska utveckla Backaplan till en socialt blandad stad med varierat bostadsutbud, tillräcklig kommunal service, centrumhandel i blandstad, kultur och idrott, prioritering av fotgängare, cyklisterna och kollektivtrafik, samt attraktiva mötesplatser. Placering av kulturhus är en central fråga liksom parker och gröna bostadsgårdar. Ca 7000 bostäder föreslås inom planprogramområdet, offentlig service, ca 140 000 kvm handel inom hela området och verksamheter med tyngdpunkt kring Hjalmar Brantingsplatsen, knutpunkten kring Brunnsbo och längs Backavägen.

Exploateringskalkylen samt den ekonomiska förstudien ligger till grund för detta inriktningsbeslut. Inriktningsbeslutet ger ramen för exploateringsavtalen kopplade till detaljplanerna.

En stor del av östra Backaplans fastigheter ägs av fastighetsägare som aktivt samverkar med staden för Backaplans utveckling. Dessa är Fastighets AB Balder, Skandia Fastigheter och Riksbyggen AB. Parallellt med arbetet med planprogrammet pågår arbete med ett ramavtal mellan staden och fastighetsägarna. Syftet med ramavtalet är bland annat att lägga fast principer för hur allmän plats ska finansieras och grundläggande principer för genomförandet av kommande detaljplaner.

Teckenförklaring

- Kulturhus
- Förskola
- Skola F-3
- Skola 4-9
- Gymnasium
- Idrottshall
- Spår + Busshållplats
- Busshållplats
- Järnvägsstation
- Metrobusshållplats
- Handel i 2 våningar
- Handel / Verksamheter i bottenvåningarna
- Programgräns

**BACKAPLAN
STRUKTUR**

0 50 150 300m

Tidigare beslut

2018-03-20	Fastighetsnämnden	Yttrande av DP 0 Gator i Backaplan
2018-06-21	Fastighetsnämnden	Yttrande av DP 1 Handel vid Backavägen
2018-10-22	Fastighetsnämnden	Yttrande på planprogram för Backaplan

Genomförandefrågor

Genomförandefrågor som studerats är etappindelning, markmiljö, klimatanpassning och områdets möjligheter att utgöra god bostadsmiljö under utbyggnadstiden. Staden äger cirka 20 % av marken inom området och kommer behöva förvärva mark för två årskurs 0-6 skolor samt ett kulturhus. En större skola för ca 1000 elever årskurs 4-9 planeras på stadens mark och förskolorna inom området förläggs på kvartersmark.

Genomförandefrågorna har studerats noga då ett stadsutvecklingsprojekt med denna omfattning och läge normalt medför stora investeringskostnader. De största kostnaderna för projektet bedöms ligga inom geotekniska åtgärder kopplat till sättningar, marksanering, gatuutbyggnad samt utbyggnad av torg och parker.

Produktionskostnaderna för projektet har studerats genom en ekonomisk förstudie. Arbetet med en ekonomisk förstudie är en ny metod för att fånga upp de ekonomiska frågorna i ett tidigt skede och därigenom även kunna påverka utformningen och innehållet för att styra mot en högre genomförbarhet av projektet. Arbetet genomfördes i ett nära samarbete mellan Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret samt Park- och naturförvaltningen. Även ledningsägare samt berörda fastighetsägare har varit delaktiga i arbetet. Syftet med förstudien är att föreslå åtgärder som förbättrar projektets ekonomi.

Klimatanpassning

Klimatanpassning för att klara högt vatten och skyfall kommer på Backaplan ske genom markmodulering till en höjdsättning i enlighet med stadens mål på medellång sikt och med avrinning av dagvatten till Kvillebäcken.

Markhöjder för klimatanpassning och tillgänglighet har tagits fram tillsammans med Kretslopp och vatten och ska beaktas i kommande detaljplaner. Fastighetskontoret instämmer i stadsbyggnadskontorets bedömning av att hälsa och säkerhet vid högt vatten och skyfall tillgodoses i förslaget.

Ramavtal

För att garantera finansiering av allmän plats samt grundläggande principer för genomförande av kommande detaljplaner ska staden och de fastighetsägare som driver en omvandling av Älvstadens delområde Backaplan träffa ett ramavtal. Ramavtalet kommer inte vara juridiskt bindande men det är parternas uttalade vilja och avsikt att innehållet framöver ska beäkras i juridiskt bindande genomförandeaftal/exploateringsavtal i samband med antagande av respektive detaljplan. Eftersom ramavtalet innebär åtaganden för flera kommunala förvaltningar under en lång tid framöver samt stora kommunala investeringar är det lämpligt att avtalet godkänns av Kommunfullmäktige.

En grundläggande princip för ramavtalet och följande genomförandeavtal/ exploateringsavtal är att utbyggnad av allmän plats ska bekostas av de som har nytta av exploateringen och fördelas på ett sätt som speglar nyttan. Ramavtalet reglerar därmed bl.a. finansiering och kostnadsfördelning av allmän plats.

Fastighetskontoret har tagit fram ett förslag till indelning av allmän plats i generalplaneanläggning, stomme och lokal allmän plats. Generalplaneanläggningar (C-inv.) är övergripande anläggningar som är oberoende av exploateringen och i sin helhet finansieras av kommunen/staten. Stomme (B-inv.) är anläggningar som är en följd av exploateringen men som är till för ett större områdes behov och är till nytta för mer än den byggnation som exploateringen medför varför finansieringen delas mellan all exploatering inom Älvstadens delområde Backaplan och staden. Anläggningar tillhörande stommen ingår i flera detaljplaner och kommer att byggas ut etappvis. Lokal allmän plats (A-inv.) är anläggningar som fullt ut är en konsekvens av exploateringen och finansieras i sin helhet av exploateringen. Lokal allmän plats är anläggningar som i första hand tillgodoser behoven inom aktuell detaljplan. Motsvarande fördelning har och ska tas fram för andra större stadsutvecklingsområden, tex detaljplan för Järnvågsgatan. Omfattning och utformning av allmän plats i detaljplanerna ska baseras på strategidokument, anvisningar mm och anpassas till angränsande eller jämförbara områden.

För utbyggnad av allmän plats ska Fastighetsägarna erlægga ett exploateringsbidrag.

Backaplan kommer att utvecklas under lång tid och genom flera detaljplaner. Med hänsyn till den risk som finns för att berörda fastigheter byter ägare, ägare går i konkurs, svårigheter att överföra avtal på nya ägare etc. så anses det för riskabelt att försöka hämta in exploateringsbidrag för Stommen i efterhand när den är fullt utbyggd. Det bedöms heller inte vara rimligt att exploatörerna ska ställa säkerheter etc. under en så lång utbyggnadsperiod som gäller för Backaplan.

Vad gäller Stommen ska därför ett beräknat exploateringsbidrag, baserat på trafikförslag, förfrågningsunderlag och annat tillgängligt underlag som ingår i den kalkyl som ska tas fram, bestämmas. Betalning av exploateringsbidraget ska sedan ske då respektive detaljplan vunnit laga kraft. Någon slutreglering är därför inte möjlig för det fall de framtida faktiska kostnaderna avviker från de beräknade kostnaderna. Detta innebär att staden kommer att bära en risk för att uttaget exploateringsbidrag inte är tillräckligt, vilket ställer höga krav på noggranna bedömningar och riskanalyser i kalkylen.

I programmet antas det bli nödvändigt att dela upp Älvstadens delområde Backaplan i upp till sju olika detaljplaner. De har arbetsnamnen Dp1- 3 samt fyra områden som går under arbetsnamnet Dp Ö.

De områden som ingår i Dp Ö är områden där marken antingen ägs av fastighetsägare som har valt att stå utanför samarbetet och/eller områden där det är mer oklart när och hur en utveckling kan ske. För framförallt områden i norra delen av Backaplan ligger en utveckling, och därmed betalning av exploateringsbidrag, på längre sikt.

Även de områden som ingår i Dp Ö ska dock vara med och bekosta utbyggnad av allmän plats på samma villkor som för övriga detaljplaner. Med tanke på de osäkerheter som finns kring möjligheten och viljan att utveckla områden i Dp Ö, så kommer staden att behöva bära risken för det exploateringsbidrag för Stommen som hör till dessa områden till dess att en utveckling sker. Det bedöms vidare skäligt att ta ut exploateringsbidrag

först då en fastighetsägare vill utveckla sitt område i enligt programmet för Backaplan, vilket påverkar den risk staden kommer att behöva bära.

Såvitt avser anläggningar som utgör lokal allmän plats kommer ett exploateringsbidrag motsvarande faktiska kostnader att tas ut i takt med utbyggnad inom respektive detaljplan.

Genom ramavtalet förbinder sig staden att, till de privata fastighetsägarna som omfattas av ramavtalet, direktanvisa den kvartersmark som inte behövs för kommunal service och som bildas inom kommunal mark genom nya detaljplaner. Fastighetsägarna förbinder sig, å sin sida, att till kommunen, på marknadsmässiga villkor överlåta byggrätter avsedda för kommunal skola och kulturhus. Fastighetsägarna åtar sig även att uppföra de förskoleplatser som motsvarar kommunens behov. Det kan innebära att staden behöver hyra lokaler för förskola.

Tidplaner och beroenden

	okt	nov	dec	jan	feb	mars	april	maj	juni
Ekonomisk förstudie		info FN							
Inriktningsbeslut samt Ramavtal			FN		KF				
DP 1					BN				KF
Planprogram							BN		

Tabellen redovisar beroenden mellan pågående arbeten inom Backaplanprojektet samt beslutsordning för dem.

Godkännandet av planprogrammet i Byggnadsnämnden inväntar inriktningsbeslutet i Kommunfullmäktige.

Fortsatt beräkning av exploateringskostnaderna för projektet sker inom arbetet med respektive detaljplan och investeringsbesluten sker därmed i exploateringsavtalen till detaljplanerna.

Osäkerhet och risker

Att utveckla ett område som Backaplan från ett verksamhets- och externhandelsområde är en utmaning vilket kräver stora investeringar. Nya gator, parker och torg måste skapas, miljöer som nästan inte alls finns i området idag, och stora åtgärder krävs för att iordningställa byggbar mark i ett område med omfattande marksättningar och markföroreningar. Det krävs tidiga investeringar i park och skolor, kollektivtrafik och möjligheter till aktivitet i närmiljön. Staden äger endast en mindre andel mark inom området och del av denna kommer bland annat att nyttjas för att tillskapa en av de tre planerade skolorna. Det innebär att kommunens inkomster är begränsade. Dock kommer områden som i dagsläget utgör trafikområde kunna omvandlas till kvartersmark med tillkommande byggrätter vilket bedöms kunna ge inkomster till staden.

En ekonomisk osäkerhet är projektets beroende av fastighetsmarknaden och det är svårt att bedöma utvecklingen av denna på sikt. Då det är stora investeringar som kommer att krävas innehåller kalkylerna riskpåslag som bedömts rimliga i dagsläget.

Särskilda risker som kan påverka ekonomin i projektet är markmiljö innefattande marksanering, stabilitetsåtgärder och klimatanpassning. Andra risker är myndighetskrav som kan komma i detaljplaneskedet gäller exempelvis hälsa och säkerhet. Utöver dessa ligger osäkerheten i entreprenadpriser.

Hur projektet uppfyller stadens mål

Fastighetskontoret är positivt till det föreslagna planprogrammet. Förslaget främjar både det bostadspolitiska målet att möjliggöra fler bostäder i centrala lägen och kan ge förutsättningar för ett rikare stadsliv i staden. Förslaget följer Vision Älvstaden, Färdplan Älvstaden samt stadens planeringsförutsättningar på ett föredömligt sätt. I det kan förslaget för kommunal service särskilt nämnas.

Överväganden

Genom en ekonomisk förstudie med tillhörande exploateringskalkyl har fastighetskontoret studerat genomförandefrågorna i ett tidigt skede i planprocessen.

Projektet innehåller stora investeringar för staden. Att utveckla områden på före detta verksamhetsmark är dyrt och grundläggningsförhållanden nära älven också kostsamma. Göteborg växer och med stora tillskott av bostäder och arbetsplatser skapas förutom behov av gator och parker även behov av skolor, kultur -och idrottsanläggningar.

En utveckling av Backaplan enligt förslaget främjar både det bostadspolitiska målet att möjliggöra fler bostäder i centrala lägen och kan ge förutsättningar för ett rikare stadsliv i staden. Förslaget följer Vision Älvstaden, Färdplan Älvstaden samt stadens planeringsförutsättningar på ett föredömligt sätt. I det kan förslaget för kommunal service särskilt nämnas.

Förvaltningens bedömning

Fastighetskontoret anser att projektet har goda förutsättningar att utveckla Vision Älvstaden till konkreta planeringsförutsättningar och utreda vad som krävs för att uppnå en socialt blandad stad med varierat bostadsutbud, tillräcklig kommunal service, centrumhandel i blandstad, kultur och idrott, prioritering av fotgängare, cyklister och kollektivtrafik, samt attraktiva mötesplatser.

Projektet är även en del av den centrala stadens utvidgning och mål om att binda samman staden över älven. Projektet bidrar i hög grad till stadens bostadsmål samt bidrar till fler arbetsplatser. Backaplan kan genom sin blandning förverkliga en tät och urban stadsdel med stor variation i skala, volym och material. Det kommer att skapas en blandning av bostäder och kontor vilket kommer att bidra till en levande stadsmiljö med lika stor andel dag- som nattbefolkning.

Planprogrammets exploateringskalkyl omfattar i dagsläget samtliga åtgärder på allmän plats, stabilitet, marksanering, ledningsflytt, anläggning av gator, parker mm. I kalkylen ingår även investeringar i fastigheter för skolor och kulturhus.

Exploateringskalkylen som ligger till grund för inriktningsbeslutet är beräknad på de föreslagna åtgärder som bearbetas in i planprogrammet. Kalkylen för planprogrammet redovisar stadens ekonomiska konsekvenser av förslaget och innehåller både A och B investeringar.

I kalkylen bedöms inkomsterna, genom markförsäljning och exploateringsersättning, uppgå till ca 2,5 miljarder kronor. Kostnaderna bedöms uppgå till ca 2,8 miljarder kronor (2018 års-penningvärde). Den del av kostnaden som avser B investeringar, utbyggnad av allmän plats som ska finansieras av kommunen, bedöms uppgå till ca 450 miljoner kronor. Med hänsyn till osäkerheterna, som nämns ovan, bedöms osäkerheterna vara så pass stora i detta tidiga skede varför projektets investeringsram bör omfatta 3,5 miljarder kronor.

C investeringar redovisas inte i exploateringskalkylen då dessa inte bekostas av exploateringen. I Backaplan anges bland annat spårvägen på Backavägen som en c investering. Denna investeringsutgift behöver trafiknämnden ta med i en framtida investeringsbudget. Exploateringskalkylen redovisar inte heller driftskostnader eller kostnader för uppförandet av skolbyggnader eller kulturhus vilket redovisas i respektive ansvarsnämnd.

Fortsatt beräkning av exploateringens inkomster- och kostnader kommer att ske inom arbetet med respektive detaljplan och där tänkta investeringsbeslut tas i samband med antagande av detaljplanerna.

Godkännandet av planprogrammet i Byggnadsnämnden inväntar inriktningsbeslutet i Kommunfullmäktige.

Projektet befinner sig i ett tidigt skede, vilket gör att det fortfarande finns stora osäkerheter i kalkylens poster, både vad gäller kostnader och inkomster. Fastighetskontoret bedömer dock möjligheten att gemensamt i staden och med berörda fastighetsägare fortsätta utveckla Backaplan i enlighet med stadens mål och inriktningsdokument med en investeringsram om 3,5 miljarder kronor.

Martin Öbo
Fastighetsdirektör

Karin Frykberg
Avdelningschef

Elisabet Gondinger
Avdelningschef



Göteborgs Stad
Fastighetskontoret

Ekonomisk förstudie

Planprogram Backaplan



Strategiska avdelningen 2018-11-30

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Namn på uppdrag:	Ekonomisk förstudie på planprogram för Älvstadens delområde Backaplan
Status:	Version 1.0
Medverkande:	Camilla Lidholm, projektledare FK Helena Pyk, FK Andris Vilumsons, FK Inger Bergström, SBK Ashwin Karjatkar, SBK Caroline Valen, SBK David Palmqvist, TK Emir Halalci, TK Karl Holmström, TK Anna-Karin Sintorn PonF Kristina Johansson, KoV Jonas Frid, WSP Alexandra Bemm, WSP Ingela Forsman, Sweco Anna-Maria Janson, ÅF Linda Ekman White

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Bakgrund	4
Sammanfattning	1
Bakgrund	4

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Sammanfattning

Denna ekonomiska förstudie (EFS) genomfördes under 2018 och utgör ett underlag för bedömning av stadens ekonomiska möjligheter att genomföra Älvstadens delområde Backaplan. Den ekonomiska förstudien är ett nytt arbetssätt för att säkerställa kostnaderna och genomförbarheten av stadsutvecklingsprojekt i tidiga skeden. Studien har letts av Fastighetskontoret och genomförts av en arbetsgrupp med representanter från Trafikkontoret, Stadsbyggnadskontoret, Park och naturförvaltningen, Kretslopp och vatten samt berörda fastighetsägare och med stöd av konsulter från WSP, ÅF och Sweco.

Den exploateringskalkyl som togs fram på planprogrammets samrådshandling redovisade stora kostnader men också stora osäkerheter och risker. Med hänsyn till detta genomfördes den ekonomiska förstudien med målbild att lokalisera möjligheter till kostnadsreducering utan att sänka kvalitén inom exploateringsens område samt att säkerställa att kostnadsbilden för de delar som inte kan reduceras är rimlig och rättvisande.

Inom arbetet med den ekonomiska förstudien har flera förändringar av förslaget skett och slutsatsen är att det finns flera åtgärder som kan sänka produktionskostnaden men som också bedöms ha goda stadsbyggnadsmässiga kvaliteter och möjligheten att tillämpa dem känns därmed god. Dock finns stora kostnader för marksanering och geotekniska åtgärder där kostnaderna är svårare att påverka.

Den ekonomiska förstudien avser synliggöra projektets kostnader och behov av investeringar från staden och redovisar därmed fastighetsnämnden, trafikinämnden samt park och naturnämnden kostnader. Planprogrammets exploateringskalkyl omfattar i dagsläget samtliga åtgärder på allmän plats, stabilitet, marksanering, ledningsflytt, anläggning av gator, parker mm. Kommunens utgifter i samband med Älvstadens delområde Backaplans utveckling kommer att omfatta utöver inlösen av och iordningställande av allmän platsmark även förvärv av mark för park, gator, skolor och kulturhus.

Exploateringskalkylen som ligger till grund för inriktningsbeslutet är beräknad på de föreslagna åtgärder som har bearbetats in i planprogrammet. Kalkylen för planprogrammet redovisar kommunens ekonomiska konsekvenser av förslaget och innehåller både A och B investeringar.

I kalkylen bedöms intäkterna, genom markförsäljning och exploateringsersättning, uppgå till ca 2,5 miljarder kronor. Kostnaderna bedöms uppgå till ca 2,8 miljarder kronor (2018 års-penningvärde). Den del av kostnaden som avser B investeringar, utbyggnad av allmän plats som ska finansieras av kommunen, bedöms uppgå till ca 450 miljoner kronor.

C investeringar redovisas inte i exploateringskalkylen då dessa inte bekostas av exploateringen. I Backaplan anges bland annat spårvägen på Backavägen som en c investering. Denna investeringsutgift behöver trafikinämnden ta med i en framtida investeringsbudget. Exploateringskalkylen redovisar inte heller driftskostnader eller kostnader för uppförandet av skolbyggnader eller kulturhus vilket redovisas i respektive ansvarsnämnd.

Fortsatt beräkning av exploateringsens intäkter- och kostnader kommer att ske inom arbetet med respektive detaljplan och där tänkta investeringsbeslut tas i samband med antagande av detaljplanerna.

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Bakgrund

Backaplan ingår i *Älvstaden* som är ett av Nordens största stadsutvecklingsprojekt – centrala Göteborg ska växa till dubbel storlek. Genom att stärka kärnan, möta vattnet och hela staden skapar vi en inkluderande, grön och dynamisk innerstad som är öppen för världen. Älvstaden växer fram längs båda sidor om älven i Backaplan, Centralenområdet, Frihamnen, Gullbergsvass, Lindholmen, Ringön och Södra Älvstranden. Målet är 25 000 nya lägenheter och 45 000 nya arbetsplatser.

Stora stadsutvecklingsområden kräver stora investeringar av infrastruktur, gator och ledningar, både inom och mellan områdena. För att skapa fungerande stadsdelar behövs också investeringar i parker, skolor, kulturhus och idrottsplatser mm. En stor och kostsam utmaning för Älvstadsprojekten är även närheten till älven, med höga vattennivåer samt tidigare markanvändning med utfyllnadsmassor och verksamheter som ofta lämnat markföroreningar.

Projekten är belastade med stora kostnader men också med höga förväntasvärden varför intresse från marknaden finns att delta i utvecklingen av dessa områden.

Backaplan är ett industri- och handelsområde utbyggt på 1960-talet, och är bland göteborgarna känt som en viktig handelsplats. Husen ligger glest och området präglas av generösa asfalterade markparkeringsytor. Tanken är att Älvstadens delområde Backaplan ska utvecklas till en tätbebyggd, grön och levande stadsmiljö. Området är också en viktig pusselbit i att knyta ihop staden över älven. Med en blandning av bostäder, service, kultur, kontor och cityhandel blir Backaplan Hisingens centrum.

Planprogramarbetet har tagit fram övergripande förutsättningar, värden och strategier för utvecklingen av Älvstadens delområde Backaplan till en attraktiv blandstad. I det ingår att redogöra för vad som krävs för att uppnå en socialt blandad stad med varierat bostadsutbud, tillräcklig kommunal service, centrumhandel i blandstad, kultur och idrott, prioritering av fotgängare, cyklister och kollektivtrafik, samt attraktiva mötesplatser.

Utvecklingen kommer att ske etappvis över en relativt lång period, ca 15-20 år, men redan inom ett par år kommer förvandlingen att synas. Backaplan är också en del av Älvstaden, Nordens största stadsutvecklingsprojekt med ca 7000 bostäder. Ett projekt som innebär att centrala Göteborg ska växa till dubbel storlek, staden ska bindas samman staden över älven för att skapa en inkluderande och grön stad som är öppen för världen. Projektet omfattar även stor kollektivtrafiksatsning med spårväg från Hjalmar Brantingsplatsen till Brunnsbostation. Utbyggnaden av spårtrafik finansieras av Sverigeförhandlingen.

Fastighetskontoret har i uppgift att studera genomförbarheten av ett planprogram vilket görs på en översiktlig nivå med de förutsättningar som finns i ett planprogramskede. Det nära samarbetet med fastighetsägarna i Backaplan har gjort det möjligt att inom denna del av planprogrammet ta genomförandefrågorna ett steg längre. Detta i syfte att effektivisera kommande planprocesser och att i detta tidiga skede fördela kostnader och ansvar för utbyggnader av allmän plats i området.

Det är dock viktigt att poängtera att ett planprogram är ett tidigt skede i planprocessen vilket skapar såväl möjligheter som hög grad av risker i bedömningarna. Den ekonomiska förstudien (EFS) är ett nytt arbetssätt för att på ett systematiskt sätt tydliggöra kostnader i projektet men även söka åtgärder för att minska produktionskostnaderna. Åtgärderna i förstudien låg till grund för fastighetsnämnden yttrande på planprogrammets samrådshandling.

I arbetet med framtagande av godkännandehandlingen av planprogrammet har förslaget från EFS:en samt övriga inkomna synpunkter bearbetats in i förslaget. Parallellt med detta har beräkningen av produktionskostnaderna för förslaget fortsatt. Den ekonomiska förstudien med tillhörande kalkyl är därmed en del i stadens arbete med genomförandefrågor och arbetet kommer löpa parallellt med programarbetet fram till ett godkännande i Kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.

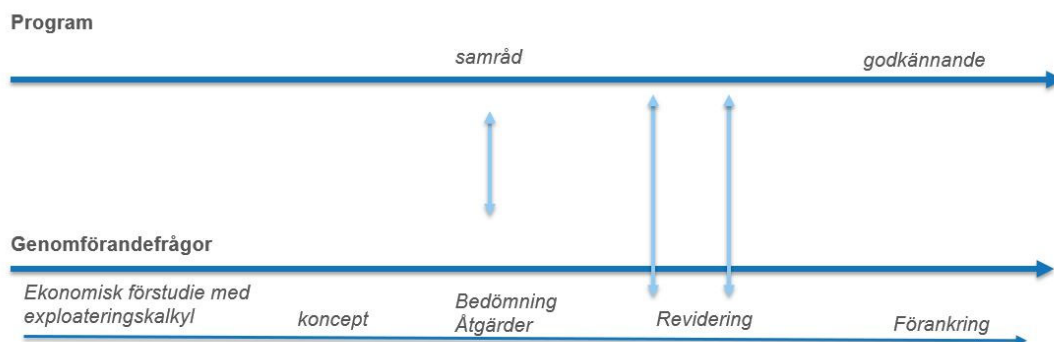
Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Syfte

Arbetet med en ekonomisk förstudie är en ny arbetsmetod för att fånga upp de ekonomiska frågorna i ett tidigt skede och därigenom även kunna påverka utformningen och innehållet för att styra mot en högre genomförbarhet av projektet. Genom att lyfta frågorna i tidigt skede kan projektets inriktning styras och kvaliteten bibehållas och stärkas. Syftet med förstudien har varit att föreslå åtgärder som förbättrar projektets ekonomi, kvalitet och genomförbarhet.

Process

En första kostnadsbedömning av projektet genomfördes på samrådshandlingen. Parallellt med samrådet studerades möjligheter att sänka produktionskostnaderna för förslaget. Arbetet har genomförts i ett nära samarbete mellan Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret samt Park- och naturförvaltningen. Även ledningsägare samt berörda fastighetsägare har varit delaktiga i arbetet. Åtgärder i förstudien låg till grund för fastighetsnämndens yttrande på planprogrammets samrådshandling. I arbetet med framtagande av godkännandehandlingen av planprogrammet har förslaget från EFS:en samt övriga inkomna synpunkter bearbetats in i förslaget. Parallellt med detta har beräkningen av produktionskostnaderna för förslaget fortsatt. Den ekonomiska förstudien med tillhörande kalkyl är därmed en del i stadens arbete med genomförandefrågor och arbetet kommer löpa parallellt med programarbetet fram till ett godkännande i Kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.



Figuren redovisar hur i processen den ekonomiska förstudien samspelar med programarbetet. (PBL)

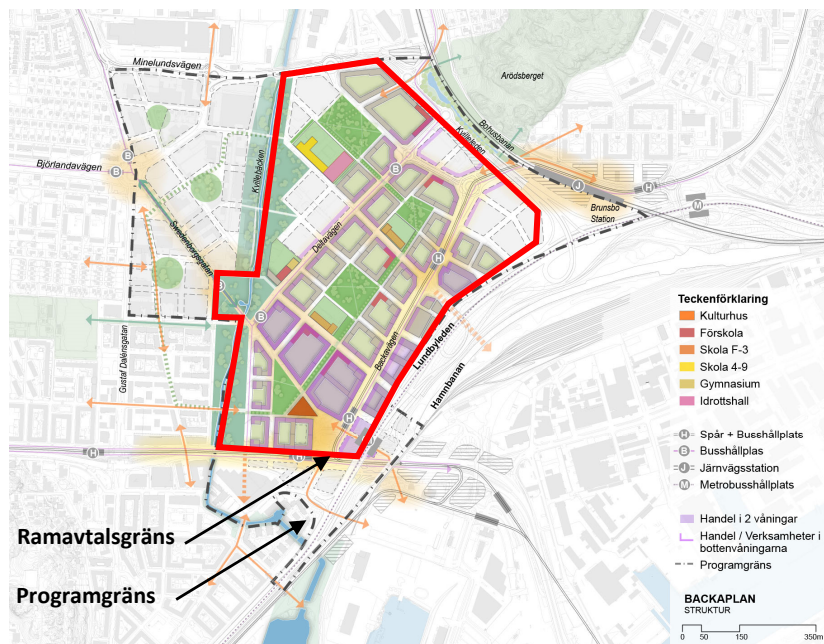
Avgränsning och omfattning

Kostnaderna för projektet beräknas på översiktlig planprogramnivå. Planprogrammet för Älvstadens delområde Backaplan omfattar delar väster om Kvillebäcken samt söder om Hjalmar Brantingsplatsen, dessa område är endast studerade som grova strukturer och en grov kostnadsuppskattningen har gjorts för dessa områden. Detta redovisas i den ekonomiska förstudien.

Inom planprogramområdet finns ett antal fastighetsägare som har varit delaktiga i stadsutvecklingen. Området anges på kartan nedan och är det samma som omfattas av Ramavtalet. Den ekonomiska förstudien med tillhörande exploateringskalkyl avser detta ramavtalsområde.

Kalkylen omfattar i dagsläget samtliga åtgärder på allmän plats, stabilitet, marksanering, ledningsflytt, anläggning av gator, parker mm. Stadens kostnader i samband med Älvstadens delområde Backaplan utveckling kommer att omfatta utöver inlösen av och iordningställande av allmän platsmark även förvärv av mark för park, gator, skolor och kulturhus samt kostnader för uppförande av dessa anläggningar.

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17



Kartan redovisar EFS:ens förslag på åtgärder samt vilken del av planprogrammet som omfattas av Ramavtal samt exploateringskalkyl

Planprogrammets samrådshandling

Älvstadens delområde Backaplan har ett betydelsefullt och strategiskt läge för stadsutvecklingen i Göteborg och möjligheten att binda samman staden över älven. Kollektivtrafiken är mycket god och ytterligare stora satsningar kommer att göras inom området.

Den exploateringskalkyl som togs fram på planprogrammets samrådshandling redovisade stora kostnader men också stora osäkerheter och risker. Inom arbetet med den ekonomiska förstudien har flera förändringar av förslaget skett och slutsatsen är att det finns flera åtgärder som kan sänka produktionskostnaden men som också bedöms ha goda stadsbyggnadsmässiga kvaliteter och möjligheten att tillämpa dem känns därmed god. Dock finns stora kostnader för marksanering och geotekniska åtgärder där kostnaderna är svårare att påverka.

Förutsättningarna i Älvstadens delområde Backaplan liksom i andra tidigare verksamhetsområden medför utöver stora investeringar i mark även investeringar i infrastruktur och kollektivtrafik. Det är viktigt att jämföra investeringskostnader med projekt som har liknande förutsättningar.

Gator och torg

Som underlag till programmet har Trafikkontoret tagit fram en trafikanalys. Analysen har legat till grund för de typgator och sektioner som föreslås i programmet. I detta tidiga skede har en maxsektion angetts för samtliga gator utom Backavägen, som har studerats noggrannare då del av Backavägen ingår i den pågående detaljplanen; Handel vid Backavägen (DP1). Inom planprogramområdet finns två större stadsgator med spårbunden trafik; Backavägen och Hjalmar Brantingsgatan. Det finns även några större gator för kollektivtrafik; Deltavägen, Swedenborgsgatan, Norra Deltavägen och Södra Deltavägen. Resterande gator är i huvudsak lokalgator. I anslutning handelsområdet vid Swedenborgsgatan finns en till ett par gårdsgator. Cykelinfrastrukturen förstärks utmed områdets större gator där cykelbanor planeras.

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Förslaget innebär en större ombyggnad av Hjalmar Brantingsplatsen där vändande och reglerande bussar plockats bort för att frigöra yta och få ett bättre flöde. I korsningen Swedenborgsgatan /Färgfabriksgatan skapas en ny plats; Kvilleplatsen. Såväl Hjalmar Brantingsplatsen som Kvilleplatsen kommer få hållplatser för kollektivtrafik. Ett antal nya GC-broar över Kvillebäcken ingår i förslaget för att bättre koppla de båda sidorna om bäcken med varandra.

Backavägen förbereds för spårtrafik och ansluter upp till Brunnsbo och den planerade tågplattformen där. Kostnaden för spårvägen finansieras via Sverigeförhandlingen.

Deltavägen blir den primära gatan för biltrafik till och från området då den kopplar till det kapacitetsstarka Kvillemotet som byggs ut. Älvstadens delområde Backaplan ska bli en del av innerstaden vilket ställer stora krav på mobiliteten i området. Att gå, cykla och åka kollektivt ska vara det naturliga valet i området. För att lyckas med det har en parkerings och mobilitetsutredning tagits fram som syftar till att styra parkeringsutbudet till en nivå som ligger i linje med stadens trafikstrategi.

Park, Aktiv urban grönska och Torg

I området finns en stor sammanhängande stadsdelspark längs med Kvillebäcken. Parken ska utöver att vara en friyta för boende och besökare utnyttjas som kompensationsyta för skolgårdarna i stadsdelen, då skolgårdarna inte når upp till den friyta som behövs kommer ytan i parken behöva samnyttjas mellan skolgårdsändamål och parkändamål. Detta benämns kompensationsytor.

Inom området finns fyra bostadsnära parker som dels ska finnas tillgängliga för boende i området och dels som kompensationsytor för skolorna i området. På grund av att parkerna behöver kunna fungera som skolgård finns vissa krav på utformningen. I samrådshandlingen för programmet beskrevs utformningen av dessa ytor schematiskt och på en grov nivå.

Exploatering grad

Förslaget har studerat förhållandet mellan andelen bostäder och krav på friyta samt kommunal service. Samrådsförslaget bedömdes medge så många bostäder som är möjligt inom området, utifrån gällande riktlinjer om friytor, samnyttjandegrad etc.

Vidare föreslås en större andel handel, huvudsakligen koncentrerad i södra delen av området. Verksamheter och kontor finns i området men med tyngdpunkt på områdets yttre kanter.

Exploateringsgraden har studerats på en schematisk nivå. Dock har dagsljusstudier och andra analyser gjorts för att säkerställa att de nivåer som föreslås är genomförbara.

Markmiljö och geoteknik

Översiktliga utredningar inom såväl markmiljö som geoteknik har gjort. Då projektet är i ett tidigt skede behöver vissa bedömningar, beräkningarna och åtgärderna ske på antaganden. Osäkerheten i dessa kostnader är därför mycket stor.

Klimatanpassning

Klimatanpassning för att klara högt vatten och skyfall kommer på Backaplan ske genom markmodulering till en höjdsättning i enlighet med stadens mål på medellång sikt och med avrinning av dagvatten till Kvillebäcken. Markhöjder för klimatanpassning och tillgänglighet har tagits fram tillsammans med Kretslopp och vatten att beakta i kommande detaljplaner. Fastighetskontoret instämmer i stadsbyggnadskontorets bedömning av att hälsa och säkerhet vid högt vatten och skyfall tillgodoses i förslaget.

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Ledningsnät

Samrådshandlingen föreslår en flytt av Backavägen vilket innebär en stor kostnad för ledningsflytt då bland annat en större kombinerad dag- och spillvattenledning ligger på en stort djup under befintlig gata. En flytt av denna ledning innebär att en pumpstation för dagvatten från Lundbyleden måste tillskapas inom detaljplanen; Handel vid Backavägen (DP1). Strukturen i förslaget innebär även ledningsflytt, inom andra delar av området, på grund av nya föreslagna kvarter.

Även vissa el och fjärrvärmeledningar berörs av föreslagen struktur och måste flytta befintliga ledningar. För exploateringen tillkommande behov av transformatorstationer kommer förläggas inom kvartersmark då inga allmänna ytor finns att tillhandahålla för detta.

Förslag på åtgärder

I den ekonomiska förstudien har de kostnadsdrivande samt de osäkra kostnaderna definierats och förslag på åtgärder har tagits fram. Viktigt att poängtera är att ett beroendesamband finns mellan flera av de föreslagna åtgärderna och att revideringar av föreslagna åtgärder kan få följdverkningar på alla kostnadsbärande poster.

Ju längre fram i planeringen man kommer desto mer detaljerade kan beskrivningar av de olika anläggningarna vara. I samrådshandlingen angavs schematiska sektioner för gator samt schematiska kostnader och utformning av parkerna. För att studera möjligheterna att minska produktionskostnaderna i förslaget har bland annat detaljeringsnivån varit tvungen att öka. Ett planprogram är dock fortfarande ett tidigt skede i planprocessen och många frågor kvarstår som först kan lösas i en detaljplan.

Gator och torg

Gator och torg är en av de kostnadsbärande posterna. Fördjupade studier har därför gjorts av gatorna utifrån gatutyp och behov. Gatornas funktion har analyserats och sektioner minskats där så är lämpligt. I samband med detta har även dagsljusstudier gjorts så att sektionen inte blir för smal och att kravet på dagsljus inte uppnås. Flera gatusektioner har minskats men störst effekt på kostnaden gav förändringarna på Deltavägen och Backavägen som är de två större gatorna genom området. Backavägen var på grund av att den finns med i detaljplanen för Handel vid Backavägen (DP1) redan studerad och en sektion fanns framtagen. Behovet av att se över ytorna har ändå lett till att Backavägen kunnat minskas med ett par meter. En av de mest omfattande åtgärderna i studien är att i den mån det är lämpligt anpassa ny bebyggelsestruktur till befintlig infrastruktur (gator och ledningar). En viktig förutsättning i detta har varit att bibehålla eller öka kvaliteten på förslaget vilket det gjorde för Backaplan. Justeringar har gjorts på flera gator men störst effekt innebar det att låta Backavägens södra sträcka ligga kvar i befintligt läge. Detta möjliggör ett effektivare markutnyttjande och en lättare ledningshantering. Minskade gatusektioner ger minskade produktionskostnader men även minskat behov av att lösa in privat mark. Vad gäller inlösen av privat mark kopplat till spårvagnssträckan finansieras det via Sverigeförhandlingen. Minskade trafikytor kan även i vissa fall ge mer kvartersmark för bebyggelse.

Kostnadsberäkningarna för gator och torg har genomförts av trafikkontoret med stöd av WSP.

Park, Aktiv urban grönska och Torg

Parker samt Aktiv urban grönska och torg har studerats och djupare analys genomförts rörande parkernas utformning, funktion och uttryck i form av att gestaltningen för utvalda områden har fått en ökad detaljeringsgrad. Gestaltningen har genomförts av White Arkitekter och kostnadsbedömts tillsammans med Ponf och WSP. Den ökade detaljeringsgraden har analyserats med avseende på produktionskostnad för att få fram ett riktvärde för en kostnad per m² som kan jämföras med tidigare tillhandahållna kostnad.

Inom Älvstadens delområde Backaplan ligger stadsdelsparken belägen längs Kvillebäcken och ska i möjligaste mån bevaras. Norra delen av parken kommer uppföras på tidigare hårdgjord yta, södra delen

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

av parken kan kompletteras. Hela eller delar av parkytan kommer att behöva saneras på grund av markföroreningar.

Såväl stadsdelsparken som de bostadsnära parkerna kommer att nyttjas som skolgård. Därmed krävs en viss utformning av miljöerna som fungerar för såväl detta ändamål som för övriga boende och besökande. Parktillgången i området per invånare är låg varför ett högt slitage är att vänta och investeringskostnaden förväntas därför bli högre än genomsnittet i ytterstaden.

Kostnadsberäkningarna för gator och torg har genomförts av Park och naturförvaltningen med stöd av White.

Exploatering grad

En anpassning av strukturen till befintlig infrastruktur där så är lämpligt har även skapat en bebyggelsestruktur med en mer ändamålsenlig utformning. I och med att förslaget om att låta Backavägen ligga kvar i befintligt läge blir kvarteren väster om Backavägen större. Det gynnar den huvudsakligen markanvändningen, bostadsändamål, som föreslås här. På östra sidan om Backavägen var ursprungstanken bostadsändamål men med hänsyn till luftkvalitet och bullernivåer anses kontor och andra verksamheter lämpa sig bättre här. Kontor och verksamheter kan med fördel ha mindre kvarter och högre byggnader vilket ryms i området öster om Backavägen.

Mindre justeringar av kvarter och gator för att bibehålla befintlig infrastruktur har skett på olika platser inom planprogrammet. Ändringarna av strukturen innebar en möjlighet att komplettera med ytterligare bostäder och viss verksamhet. Parallellt med studier av ökad exploateringsgrad har solstudier skett samt anpassning av antal förskole- och skolplatser samt storlek på parkerna. Exploateringsgraden i området ligger på ett genomsnitt på 2.

Förändringen av strukturen har även inneburit en minskade kostnader för markinlösen för allmän plats.

Markmiljö och geoteknik

För att skapa en så bred bedömning som möjligt har en second opinion med kompletterande åtgärdsförslag och kostnadsbedömning tagits fram för både marksanering och geoteknik. Det har inom ramen för den ekonomiska förstudien inte funnits möjlighet att genomföra några ytterligare provtagningar.

Förslag på åtgärder samt kostnadsbedömning för marksanering har genomförts av Sweco i samråd med staden och förslag på åtgärder samt kostnadsbedömning för sättningar har genomförts av ÅF i samråd med staden.

Ledningsnät

Förslaget att låta Backavägen ligga kvar i befintligt läge skulle innebära att den kombinerade dag- och spillvattenledningen samt befintliga fjärrvärmeledningar kan ligga kvar. Detta skulle också innebära att en planerad pumpstation inom detaljplanen, Handel vid Backavägen (DP1) inte längre blir nödvändig. Dock behöver åtgärder göras på ledningarna för att för de ska klara ny belastning från gata och kommande spår. Strukturen har justerats i flera andra lägen där vatten, el och fjärrvärme kan ligga kvar i befintliga lägen.

Kostnaderna för ledningsflytt har lämnats in av respektive ledningshavare.

Klimatanpassning

Inga förändringar har skett gällande principen att klara högt vatten och skyfall genom markmodulering av området. Åtgärden bedöms som ett kostnadseffektivt sätt att säkra mot skyfall och högt vatten.

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Konsekvenser

De föreslagna åtgärderna kräver i vissa fall ytterligare studier. Vad gäller minskningen av sektionen för Backavägen krävs en mindre justering av detaljplanegränsen för detaljplanen för handel vi Backavägen (DP1)

Ekonomi

Genom att gemensamt studera genomförandefrågorna kopplat till de ekonomiska konsekvenserna har åtgärder tagits fram som kan minska produktionskostnaderna för planprogrammet jämfört med samrådsförslaget. Kostnader för gator, parker, ledningar och bebyggelse, dvs det som går att styra genom fysisk planering har minskat med ca 600 miljoner kronor från samrådsförslaget. Däremot har kostnaderna för markmiljö och geotekniska åtgärder ökat med ca 550 miljoner kronor. Dvs de kostnaderna där åtgärderna av den fysiska planeringen, som är stadens verktyg endast påverka i mindre omfattning.

I kalkylen bedöms inkomsterna, genom markförsäljning och exploateringsersättning, uppgå till ca 2,5 miljarder kronor. Kostnaderna bedöms uppgå till ca 2,8 miljarder kronor (2018 års-penningvärde). Stadens investeringar i utbyggnad av allmän plats samt investering av fastigheter för skolor och kulturhus bedöms uppgå till ca 500 miljoner kronor.

C investeringar redovisas inte i exploateringskalkylen då dessa inte bekostas av exploateringen. I Backaplan anges spårvägen på Backavägen som en c investering. Bedömd kostnad för denna är 150 miljoner kronor. Exploateringskalkylen redovisar inte heller driftskostnader eller kostnader för uppförandet av skolbyggnader eller kulturhus vilket redovisas i respektive ansvarsnämnd.

Till grund för kalkylen ligger översiktliga bedömningar av byggrättsvärdena för bland annat handel/kontor och hyresrätter. Idagsläget ger de bedömda byggrättsvärdena relativt låg vinst vilket påverkar projektkalkylen. Dock bedöms värden troligen öka i takt med utvecklingen av området vilket kan ge ett positivare projektresultat.

Kalkylen till vänster nedan redovisar resultatet för fastighetsnämnden medan kalkylen till höger resultatet för staden.

Projektkalkyl <i>upprättad i 2018-års prisnivå</i>	<i>Kalkyl</i> <i>tkr</i>	<i>Budgetkonsekvenserna är upprättade i 2018 års prisnivå</i> <i>tkr</i>	
Markförsäljning	970 000	Inbetalningar	
Exploateringsbidrag/gatukostnadsersättning	1 530 000	Markförsäljning inkl Exploateringsbidrag	2 500 000
Extern finansiering (<i>stat, region etc</i>)		Summa inbetalningar	2 500 000
Summa Projektinkomster	2 500 000	Utbetalningar	
Ingående bokförda markvärden	0	Mark*	350 000
Myndighetsutgifter	0	Parkanläggning exploateringsfinansierad	700 000
Markförvärv	70 000	Gatuanläggning exploateringsfinansierad	1 250 000
Markåtgärder	300 000	Övriga anläggningar	
Gatuanläggningar	1 230 000	Summa utbetalningar exploateringsfinansierade invest.	2 300 000
Parkanläggningar	700 000	Gatuanläggning skattefinansierad	350 000
Övriga anläggningar		Parkanläggning skattefinansierad	95 000
Sam/medfinansiering		Summa utbetalningar skattefinansierade invest.	445 000
Summa Projektutgifter	2 300 000	Totalt	-245 000
Projektnetto	200 000		

Projektresultat för fastighetsnämnden

Projektresultat för staden

Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

Risker - analys och bedömning

Fastighetskontoret anser att projektet har goda förutsättningar att utveckla Vision Älvstaden till konkreta planeringsförutsättningar och utreda vad som krävs för att uppnå en socialt blandad stad med varierat bostadsutbud, tillräcklig kommunal service, centrumhandel i blandstad, kultur och idrott, prioritering av fotgängare, cyklister och kollektivtrafik, samt attraktiva mötesplatser.

Projektet är även en del av den centrala stadens utvidgning och mål om att binda samman staden över älven. Projektet bidrar i hög grad till stadens bostadsmål samt bidrar till fler arbetsplatser. Backaplan kan genom sin blandning förverkliga en tät och urban stadsdel med stor variation i skala, volym och material. Det kommer att skapas en blandning av bostäder, kontor, handel, hotell, kultur skolor och andra verksamheter vilket kommer att bidra till en levande stadsmiljö med lika stor andel dag- som nattbefolkning.

Exploateringskalkylen som ligger till grund för inriktningsbeslutet är beräknad på de föreslagna åtgärder som kommer bearbetas in i planprogrammet. Exploateringskalkylen för planprogrammet redovisar både fastighetsnämndens och stadens ekonomiska konsekvenser av förslaget och innehåller både A och B investeringar.

Godkännandet av planprogrammet i Byggnadsnämnden inväntar inriktningsbeslutet i Kommunfullmäktige. Fortsatt beräkning av exploateringens intäkter- och kostnader kommer att ske inom arbetet med respektive detaljplan och där tänkta investeringsbeslut tas i samband med antagande av detaljplanerna.

Projektet befinner sig i ett tidigt skede, vilket gör att det fortfarande finns stora osäkerheter i kalkylens poster, både vad gäller kostnader och inkomster. Med hänsyn till osäkerheterna i detta tidiga skede önskar projektet en investeringsram om 3,5 miljarder kronor.

Förslag till inriktning av fortsatt arbete och beslut

Den ekonomiska förstudien med tillhörande exploateringskalkylen ligger till grund för det förslag till Inriktningsbeslut avseende ekonomiska konsekvenser för planprogrammet för Älvstadens delområde Backaplan.