



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-06-05

SBN 2025-06-17

Diarienummer SBF-2025-00494

Handläggare

Lukas Jonsson

Telefon: 031-368 831

E-post: lukas.jonsson@stadsbyggnad.goteborg.se

Beslut om fortsatt planering för Backaplan delområde 2 samt omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan inom stadsdelen Tingstadsvassen

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

- 1 Stadsbyggnadsnämnden föreslår att kommunfullmäktige godkänner en fortsatt planering för Backaplan delområde 2 utifrån de ekonomiska förutsättningar som framgår av detta tjänsteutlåtande, innebärande
 - a. en bibehållen projektram för exploateringsutgifterna på 4 600 miljoner kronor i 2024 års prisnivå, inklusive riskreserv,
 - b. ett exploateringsnetto på -900 miljoner kronor i 2024 års prisnivå.
 - c. Beslutet ersätter kommunfullmäktiges inriktningsbeslut (KF 2019-03-28 § 13, Dnr 1760/18)
- 2 Stadsbyggnadsnämnden föreslår att kommunfullmäktige ger exploateringsnämnden i uppdrag att, tillsammans med berörda nämnder, fortsätta planeringen för en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan inom stadsdelen Tingstadsvassen, i enlighet med stadsutvecklingsförslaget (SBF-2025-00460), utifrån följande inriktningar:
 - a. Den totala investeringen ska som mest uppgå till 300 mnkr i 2024 års prisnivå.
 - b. Extern finansiering ska sökas för att, om möjligt, minska kommunens nettoinvestering.

Sammanfattning

Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut från 2019 (KF 2019-03-28 § 13, Dnr 1760/18) har sedan 2019 gällt som ekonomisk planeringsinriktning för Backaplan delområde 2. Utifrån den kontinuerliga uppföljningen av de ekonomiska förutsättningarna bedömer exploateringsförvaltningen att strukturella och innehållsmässiga förändringar och omvärldsfaktorer sammantaget bidrar till att en fortsatt planering och genomförande av Backaplan delområde 2 förutsätter ett förnyat ställningstagande kring de ekonomiska ramarna.

Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår en fortsatt planering för Backaplan delområde 2. Planeringsbeslutet innebär att stadsutvecklingen fortsätter genom de detaljplaner,

exploaterings- och investeringsobjekt som ingår i geografin. Utifrån exploateringsförvaltningens underlag föreslår stadsbyggnadsförvaltningen att ramen för exploateringsutgifterna fastställs till 4 600 miljoner kronor samt att kommunfullmäktige godkänner ett exploateringsnetto motsvarande -900 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Därutöver förutsätts att den fortsatta planeringen arbetar för att minska osäkerheterna och riskerna och på så sätt minska stadens ekonomiska åtagande.

Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår även en fortsatt planering för en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, med en investeringsram på 300 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Det finns förutsättningar att inom regional plan söka extern medfinansiering för åtgärden för att minska stadens ekonomiska åtagande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Planeringsbeslutet innebär ett godkännande av fortsatt planering för en stadsutveckling som medför stora ekonomiska åtaganden för kommunen, både vad avser investeringar i allmän plats och kommunal service samt annan övergripande infrastruktur.

Exploateringsförvaltningen bedömer att ett genomförande av den föreslagna inriktningen medför exploateringsutgifter på sammanlagt cirka 4 600 miljoner kronor och inkomster på 3 700 miljoner kronor, i 2024 års prisnivå. Planeringsinriktningen för exploateringen baseras således på en bedömd underfinansiering på -900 miljoner kronor. Utöver exploateringsutgifterna bedöms kommunen ha skattefinansierade investeringar i skola, förskola, idrottsanläggning och infrastruktur på cirka 1 250 miljoner kronor i 2024 års prisnivå, inkluderande en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan. Vidare har Higab och kretslopp- och vattennämnden planerade investeringar inom området på cirka 350 miljoner kronor respektive 370 miljoner kronor.

Investeringsutgiften för omvandlingen av Hjalmar Brantingsplatsen bedöms till 300 miljoner kronor och kommer att belasta exploateringsnämnden. Utgiften finns inte fullt ut nominerad i exploateringsförvaltningens investeringsnomineringar för 2026 och framåt men planeras att omhändertas i underlaget för 2027. För närvarande finns cirka 50 miljoner kronor nominerade för tillfälliga åtgärder.

De årliga driftkonsekvenserna för de exploaterings- och skattefinansierade investeringarna, inklusive allmän plats, bedöms öka med 5 miljoner kronor för drift och underhåll samt tillkommande kapitalkostnader på cirka 123 miljoner kronor.

Sedan det nuvarande inriktningsbeslutet fattades av kommunfullmäktige 2019 har förändringar uppstått både på inkomstsidan och utgiftssidan som påverkar kommunens möjligheter att uppnå beslutad nettoram för exploateringen negativt. Ett beslut om en fortsatt planering av Backaplan utifrån de ekonomiska förutsättningarna ställer därmed ytterligare krav på exploateringsverksamhetens förmåga att på portföljnivå kompensera för ett försämrat kassaflöde inom Backaplan.

Förändringen i förhållande till underlaget till det nuvarande inriktningsbeslutet innebär att kommunen bygger lokaler för kommunal service på kommunal mark i stället för att hyra lokaler av privat fastighetsägare samt med färre och större enheter, detta bedöms kunna bidra till lägre driftkostnader för förskole- och skolverksamheten på motsvarande cirka 65 miljoner kronor på 25 års sikt. Nettoeffekten för kommunen bedöms sammantaget som positiv trots att kommunens årliga intäkter genom tomträttsavgälder minskar med 0,85 miljoner kronor.

I ett bredare ekonomiska perspektiv bedömer stadsbyggnadsförvaltningen att stadsutvecklingen på Backaplan samtidigt har potentiellt stora värden och effekter som inte återspeglas i den ekonomiska informationen och som inte omfattas av utvärderingen av kommunens finansiella nyckeltal. Förvaltningarna bedömer att stadsutvecklingen bidrar till att stärka kommunens attraktivitet och investeringsviljan i kommunen, vilket på sikt kan stärka de generella förutsättningarna för exploateringsekonomin i kommunen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Att nyttja central och redan ianspråktagen mark för stadsutveckling bidrar till en hållbar resurshushållning. Det centrala läget med god kollektivtrafik och service ökar möjligheten till ett hållbart resande vilket minskar miljöpåverkan från persontransporter. All nybyggnation innebär emellertid ett klimatavtryck som beror på flera faktorer, bland annat vad gäller bebyggelsens omfattning och byggnadsmaterial.

Stadsutvecklingen kommer att bidra till en förbättring av miljön i området genom att marken kommer att saneras samt höjas för att hantera högt vatten från älv och hav. Höjdsättning och tillskapandet av parkytor kommer att bidra till ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt att omhänderta dag- och skyfallsvatten i området.

Planeringen innebär att Kvillebäcken ska få en ekologisk kantzon i ett bredare parkområde. Att förbättra bäcken och närområdets utformning och minska tillförseln av skadliga ämnen och näringsämnen bidrar till att Kvillebäcken ska kunna uppnå god ekologisk och kemisk status enligt miljö kvalitetsnormerna. Åtgärderna kan skapa bättre förutsättningar för spridning av arter i det blågröna stråket, men befintliga trafikbarriärer söder om Backaplan påverkar spridningsmöjligheterna.

Föreslagen stadsutveckling innebär ett tillskott av grönytor i området vilket är positivt men också en förutsättning för att skapa en godtagbar stadsmiljö. Grönstrukturen ska bland annat förbättra luftkvaliteten och temperaturregleringen. Tätheten i Backaplan kommer att innebära ett högt tryck på friytorna, vilket ger ett högre slitage på de platser som ska generera ekosystemtjänster.

Bedömning ur social dimension

Stadsutvecklingen på Backaplan är en del av den centrala stadens utvidgning och mål om att binda samman staden över älven. Utvecklingen bidrar i hög grad till stadens bostadsmål och bidrar till fler arbetsplatser. Kollektivtrafiken kommer att ge en god tillgänglighet lokalt och regionalt. Backaplan kommer genom sin täthet och blandning att innebära en urban stadsdel med stor variation i skala, volym och material. Det kommer att skapas en kombination av bostäder, kontor och verksamheter vilket bidrar till en levande stadsmiljö med både dag- och nattbefolkning. Servicen som planeras inom Backaplan ska bidra till ett fungerande vardagsliv för de boende och området planeras med en tydlig struktur som ger en god orienterbarhet.

Tätheten kommer dock att innebära en stor mängd människor som ska nyttja den fria och de parker som skapas, med risk för trängsel i den utemiljö som behövs nära bostaden. Behovet av grönstruktur kommer att bli än viktigare i ett varmare klimat.

För områdets föreningsliv skapas en anläggning för både träning och tävlingsverksamhet men i första hand för breddidrott på kvällstid och helger. Även i skolor och förskolor kan möjlighet skapas att ha föreningsverksamhet utanför skoltid.

Förändringen utifrån nuvarande förhållanden bedöms ha positiva effekter på den sociala dimensionen. Det stora bostadsinnehållet kan ge en spridning av åldersgrupper. Emellertid styr kommunen i mycket begränsad omfattning upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar på Backaplan. Generellt kan antas att såväl bostadsrätter som hyresrätter kommer att ha relativt höga boendekostnader i nyproduktion vilket åtminstone inledningsvis kan förväntas begränsa möjligheterna till en socioekonomisk blandning i området.

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.

Bilagor

1. Rapport – Ekonomi Backaplan, delområde 2
2. Huvudrapport, Stadsutvecklingsförslag för omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan inom stadsdelen Tingstadsvassen (dnr SBF-2025-00460)
3. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2019 (KF 2019-03-28 § 13, Dnr 1760/18)

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden har att ta ställning till att godkänna planeringsbeslut för Backaplan delområde 2, vilket föreslås ersätta tidigare inriktningsbeslutet (KF 2019-03-28 § 13, Dnr 1760/18) samt godkänna investeringsram och fortsatt planering av omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del av Backaplan.

Beskrivning av ärendet

Den pågående stadsutvecklingen på Backaplan bedöms tillskapa cirka 10 000 bostäder och 200 000 kvm handel, kontors- och verksamhetsyta i en kvartersstruktur, samt skolor, förskolor, idrottshall, besöksanläggning för bland annat kulturändamål, parker och torg.

Planeringen inom huvudprogrammet följer fortsatt inriktningen med en blandstad utifrån en kvartersstruktur med tydliga gränser mellan offentliga och privata rum. De mindre parkerna är inramade av kvartersstaden och gaturum är tydligt definierade. Gator och platser utformas med trädplanteringar som skapar en stadsmässig karaktär och bidrar till ökat attraktivitet och vistelse.

Stadsutvecklingen på Backaplan innebär en förändring i gatustrukturen i området med bland annat förbättrad tillgänglighet för gång-, cykel- och kollektivtrafik. Hjalmar Brantingsplatsen fortsätter vara en bytespunkt för kollektivtrafiken och kompletteras med spårväg i Backavägen. I norra delen av Backaplan mot Brunnsbo byggs en pendeltågstation som också bidrar till ökad tillgänglighet till området. Genom pendeltågstation och angöring för expressbusstrafik har området en regional uppkoppling som bidrar till att sprida byten och avlasta stadens mer centrala kollektivtrafikfunktioner. Såväl Brunnsbo station, ombyggnaden av Kvilleleden samt spårväg i Backavägen är projekt som är under genomförande.

Området består av fyra parker. Parkytan har minskat sedan planprogrammet men bedöms fortsatt kunna nå planprogrammets målbild gällande rekreationsytor och ökad biologisk. Den ändrade placeringen av förskolor till egna fastigheter innebär att förskolegårdarna kommer vara tillgängliga för allmänheten på kvällar och helger vilket ger ett gott komplement till parkerna i området. Parkerna i området kommer även tillsammans med Kvillebäcken och en generell ny höjdsättning av gator vara primär hantering av dag- och skyfall.

Backaplan bidrar till ett stort bostadstillskott. Kommunen äger cirka 20 procent av marken som huvudsakligen kommer att nyttjas för skolor, förskolor och idrottshall. Kommunen avser sälja ett mindre antal byggrätter för bostäder upplåtna med hyresrätt.

Målet om en variation av upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar är svårt att prognosticera då kommunen i mycket begränsad omfattning reglerar upplåtelseformer eller lägenhetsstorlekar på Backaplan. Såväl upplåtelseformer som lägenhetsstorlekar styrs därmed av marknadsförutsättningarna.

Ett övergripande mål med stadsutvecklingen på Backaplan är att knyta samman staden över älven. Genom den blandning av handel, verksamheter och bostäder som planeras kan en naturlig utvidgning av stadens centrum ske. Planeringen möjliggör en blandning av bostäder och kontor som kommer att bidra till en levande stadsmiljö med lika stor andel dag- som nattbefolkning. I kombination med stärkt kollektivtrafik i form av

pendeltågstation och spårväg stärks platsen ytterligare både lokalt och regionalt och attraktiviteten ökar genom en utveckling av knutpunkt Hjalmar.

Backaplan är uppdelat i fyra delområden där område ett, Östra Kvillebäcken, är färdigställt. Delområde tre står inför en stadsutveckling med flera aktörer intresserad av att delta. Delområde två är det område som omfattas av det nuvarande ekonomiska inriktningsbeslutet och där stadsutveckling nu pågår. Omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan samt hållplatslägen omfattar delområde 4 för vilken en förstudie och stadsutvecklingsförslag tagits fram. För delområden tre finns ännu inget ekonomiska beslut. Nedanstående karta illustrerar övergripande den geografiska indelningen av Backaplan delområden.



Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 2019

Som grund för stadsutvecklingen på Backaplan finns ett framtaget planprogram som godkändes i byggnadsnämnden 2019 och ett ekonomiskt inriktningsbeslut för Backaplan delområde 2 som beslutades i kommunfullmäktige samma år, enligt bilaga 3.

Dåvarande fastighetsnämnden beslutade 2018-12-10 § 312 att översända förslag till inriktningsbeslut avseende ekonomiska konsekvenser samt godkännande av ramavtal gällande Backaplan delområde 2 till kommunfullmäktige, för beslut om inriktning för Backaplan fortsatta stadsutveckling. Fastighetsnämndens beslut innebär att nämnden föreslog en fortsatt planering av Backaplan, utifrån då kända förutsättningar för exploatering, innebärande en ram för exploateringsutgifterna på 3 500 miljarder kronor i 2018 års prisnivå, inklusive generell riskreserv. I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige kompletterades beslutssatsen om en ram

för exploateringsutgifterna med ett förbehåll om att ramen för utgifterna skulle gälla endast om kalkylerat exploateringsnetto kunde uppnås.

Ärendet omfattar att ersätta det tidigare ekonomiska inriktningsbeslutet med ett planeringsbeslut samt godkänna en bibehållen projektram i 2024 års prisnivå. Förutsättningen för ett godkännande av projektramen är dock att samtidigt godkänna ett förändrat exploateringsnetto för delområdet. Ärendet innebär även att utöka den geografiska avgränsningen för det tidigare inriktningsbeslutet till att även omfatta åtgärder inom delområde 4, innefattande en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan. Planeringsbeslutet kommer att ersätta det tidigare ekonomiska inriktningsbeslutet.

Som grund för detta har exploateringsförvaltningen gjort en genomlysning och sammanställning av ekonomin för delområde 2 inom huvudprogrammet för Backaplan. I underlagsrapporten, enligt bilaga 1, beskrivs utöver exploateringsekonomin, även kommunens övriga investeringar som följer av exploateringen. Detta inkluderar investeringar, såsom övergripande trafikinfrastruktur, teknisk infrastruktur och kommunal service, utanför exploateringsekonomin men som är nödvändiga för exploaterings genomförande.

Samtliga förändringar som påverkar ekonomin redovisas och konsekvensbeskrivs i exploateringsförvaltningens bilagda underlagsrapport. I det bilagda stadsutvecklingsförslaget framgår den ekonomiska bedömningen av omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan.

Beredning av ärendet

Exploateringsnämnden ansvarar för att samordna och säkerställa kommunens samtliga åtaganden som följer av en exploatering. Vidare har exploateringsnämnden, oberoende av omfattningen på det kommunala markägandet, en samordnande roll för de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att en detaljplan ska kunna genomföras.

I enlighet med reglementet ansvarar exploateringsnämnden för att driva det samordnande planeringsarbetet för utvecklingen av Backaplan inom ramen för huvudprogrammet.

Detta samordningsansvar inkluderar tekniska, juridiska och ekonomiska åtaganden och omfattar såväl privata fastighetsägare som berörda förvaltningar och bolag inom kommunkoncernen. Samordningen inom kommunkoncernen innefattar även viktiga genomförbarhetsfrågor och förslag till utbyggnadsordning. Exploateringsförvaltningen har utifrån ovanstående ansvarsområden sammanställt ett underlag till planeringsbeslutet i form av en rapport, enligt bilaga 1. Exploateringsförvaltningen har även ansvarat för den ekonomiska bedömningen av stadsutvecklingsförslaget för omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan.

Stadsbyggnadsförvaltningen har, med utgångspunkt i exploateringsförvaltningens underlag, ansvarat för den formella beredningen av planeringsbeslutet. I exploateringsförvaltningens bilagda underlagsrapport framgår en fördjupad beskrivning av den ekonomiska bedömningen. Där framgår även bedömningar med avseende på innehåll, genomförbarhet och ekonomi samt planeringsförutsättningar i övrigt som är av betydelse för värderingen av behovet av ett förnyat planeringsbeslut.

De överväganden, bedömningar och förslag till beslut som framgår av detta tjänsteutlåtande har gjorts i nära samverkan mellan stadsbyggnadsförvaltningen och exploateringsförvaltningen.

Behov av ett förnyat planeringsbeslut för Backaplan delområde 2

Kommunfullmäktiges nuvarande inriktningsbeslut från 2019 innehåller en projektram för exploateringsutgifterna på 3 500 miljoner kronor i 2018 års prisnivå, motsvarande 4 600 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Projektramen beslutades med förbehållet att exploateringsnettot om -245 miljoner kronor uppnås samt att kommunens skattefinansierade andel av exploateringsinvesteringarna bibehålls. Den nuvarande projektramen innehåller en generell projektriskreserv på 25 procent baserad på den dåvarande prognosen på 2 800 miljoner kronor, motsvarande 700 miljoner kronor i 2018 års prisnivå.

Den aktuella bedömningen av exploateringsutgifterna för att bygga ut gator och parker, inklusive byggherrekostnader är 4 600 miljoner kronor, i 2024 års prisnivå. Den ursprungliga generella riskreserven har konkretiserats och är fördelad till respektive underliggande projekt.

Behovet av ett förnyat beslut om Backaplan finansiering uppstår delvis på grund av att den fastslagna ramen för exploateringsnettot utgick från den dåvarande prognosen för exploateringsutgifterna och inte fastighetsnämndens godkända utgiftsram, enligt tabellen nedan. Det innebär att den uppdaterade prognosen, som baseras på den höga byggkostnadsutvecklingen sedan 2018 och aktuella å-priser, får en större inverkan på det bedömda exploateringsnettot än vad de potentiella inkomsterna genom exploateringsbidrag och försäljning av kommunal kan kompensera för.

	Inriktningsbeslut 2019 (mnkr, prisnivå 2018)	Indexjusterat inriktningsbeslut 2019 (mnkr, prisnivå 2024)	Prognos (mnkr, prisnivå 2024)
Inkomster Markförsäljning (ej indexreglerad)	975	975	850
Inkomster exploateringsbidrag	1 580	2 025	2 850
Summa inkomster	2 555	3 000	3 700
Exploateringsutgifter	-2 800	-3 600	-4 600
Exploateringsnetto	-245	-600	-900
Generellt riskpåslag	-700	-1 000	
Utgiftsram enligt beslut	-3 500	-4 600	-4 600

Bedömda utgifter för att bygga ut gator och parker har ökat från inriktningsbeslutet, även utöver den allmänna byggkostnadsutvecklingen. Utgifterna totalt bedöms dock fortsatt vara inom den indexreglerade utgiftsramen som kommunfullmäktige beslutade om 2019. Utgiftsökningen utöver index beror till del på att exploateringsförvaltningens metodik för kostnadsbedömningar har utvecklats sedan 2018. En annan del av förklaringen är innehållsförändringar i projekten. Generella förändringar i innehållet för allmän plats är

att mängden gata har ökat och att lokalgatorna i stora delar av området nu planeras som gångfartsområden som är dyrare att anlägga. För att kunna anta detaljplanerna måste också krav gällande översvämningsrisker uppfyllas, vilket innebär att de bostadsnära parkerna behöver utformas som skyfallsmagasin vilket medför extra utgifter. Totalt har dock parkytan i området minskat i omfattning sedan inriktningsbeslutet 2019.

Förutom att utgifterna bedöms öka påverkas även exploateringsnettot negativt både till följd av volymförändringar, beslut om att bygga lokaler för kommunal service på kommunal mark och den svaga markprisutvecklingen.

Omfattningen av det kommunala markägandet inom Backaplan begränsar kommunens möjligheter att påverka potentiella inkomster genom markförsäljning eller omdisponera ytor för kommunal service och andra kommunala åtaganden. Det innebär att det blir svårare för kommunen att inom samma geografi kompensera för negativa projektekonomiska konsekvenser som följer av andra beslut eller externa faktorer. Kommunfullmäktigebeslutet som innebär en förändrad inriktning för omhändertagandet av förskola och skola på kommunal mark bidrar till lägre driftskostnader på sikt för kommunen. Samtidigt har beslutet påverkan på projektekonomin för Backaplan, vilket återspeglas i förslag till beslut och därmed ingår som en planeringsförutsättning.

Utbyggnaden av Backaplans delområde 2 har påbörjats i de norra delarna inom detaljplan 1, Handel vid Backavägen samt utbyggnaden av Gator inom Backaplan, detaljplan 0. Exploateringsförvaltningen bedömer att den fortsatta utbyggnaden kommer att genomföras under lång tid där kommunens större åtagande påbörjas runt 2026. Största delen av utbyggnaden kommer att ske inom den närmaste tioårsperioden, men bedöms pågå fram till omkring 2040.

Ett förnyat politiskt ställningstagande om fortsatt planering utifrån de ekonomiska förutsättningarna skulle utgöra en utgångspunkt för exploateringsnämnden att förhålla sig till i samband med kommande beslut om genomförande av respektive detaljplan inom Backaplan. Detta sker som utgångspunkt på nämndnivå, men i förekommande fall på kommunfullmäktigenivå.

För exploateringsprojekt med bruttoinvesteringar motsvarande eller över 5 200 prisbasbelopp (cirka 305 miljoner kronor) ska ett så kallat genomförandebeslut fattas på kommunfullmäktigenivå för fastställande av ramar för innehåll, tid och ekonomi inför ett fortsatt genomförande. Inom Backaplans delområde 2 kommer sådant beslut krävas för flera av detaljplanerna. De nu pågående detaljplanerna bedöms kunna skrivas fram för ett antagande i stadsbyggnadsnämnden respektive kommunfullmäktige under 2026–2027.

Det sammanlagda ackumulerade nettoutfallet till och med mars 2025 för exploateringsprojekt i planerings- och genomförandeskede är 10 miljoner kronor baserat på inkomster på cirka 95 miljoner kronor och utgifter på cirka 85 miljoner kronor.

Risker

Övergripande risker

Exploateringsförvaltningen bedömer att de aggregerade konjunkteffekterna bland annat har kommit till uttryck genom en svag markprisutveckling och ökade byggkostnader, vilket påverkar såväl ekonomin för Backaplans delområde 2 som de övergripande förutsättningarna för exploateringsverksamhetens självfinansiering.

De aktuella konjunktur- och marknadsriskerna kan leda till att utbyggnaden genomförs under en längre tidsperiod, vilket utgör en osäkerhetsfaktor som kan påverka utgifterna för utbyggnaden negativt.

En generell risk i stora och komplexa stadsutvecklingsprojekt med många inbördes beroenden är att långa tidplaner för planering och genomförande kan leda till att det blir nödvändigt att göra om utredningar till följd av förändrade förutsättningar, såsom förändrad lagstiftning, domar, nya eller reviderade mål- och styrdokument. Sammantaget kan sådana omtag leda till att tidplaner förskjuts.

Finansieringsrisker

En finansieringsrisk är förenad med osäkerheterna kring exploateringsbidrag. Risken avser dels framtida exploateringsbidrag där kommunen förskotterar utbyggnaden av allmän plats, i Backaplan kallad stommen. Ramavtalet mellan kommunen och de privata fastighetsägarna reglerar pågående och kommande detaljplaners andelar i dessa anläggningar. Det finns finansiella risker om den planerade stadsutvecklingen inte fullföljs, innebärande att kommunen inte erhåller bedömda exploateringsbidrag.

Kalkylrisker

Förvaltningen vill uppmärksamma att det finns osäkerheter i kalkylerna eftersom de sträcker sig över en lång tidshorisont. Förvaltningen vill även uppmärksamma att kalkylerna av naturliga skäl är rörliga, bland annat till följd av att både planering och genomförande pågår.

Planeringsbeslut för omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan

Behovet av investeringar i Hjalmar Brantingsgatan och i bytespunkten är sen tidigare kända förutsättningar för exploatering vid Backaplan. En investering i omvandlingen utgör inte helt tillkommande volymer till kommunens investeringsnomineringar. Det har tidigare funnits finansiering för en åtgärd för omvandling av del av Hjalmar Brantingsgatan i trafiknämndens investeringsbudget på cirka 275 miljoner kronor. Den nominerade åtgärden utgick på grund av oklarheter gällande innehåll och utformning i relation till den kringliggande stadsutvecklingen.

Ett stadsutvecklingsförslag för en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan är framtaget av stadbyggnadsförvaltningen i nära samarbete med exploateringsförvaltningen. Stadsutvecklingsförslaget innehåller beskrivningar av syfte och mål, konkret förslag, viktiga avvägningar och bedömningar samt förslagets relation till relevanta styrande dokument. Beslut om stadsutvecklingsförslaget fattas i stadsbyggnadsnämnden. Det aktuella stadsutvecklingsförslaget omhändertar ovan nämnda oklarheter och bedöms motsvara en investering på cirka 300 miljoner kronor. Samordningen bedöms ha potential att minska de nominerade exploateringsutgifterna i Backaplans delområde 2 med uppskattningsvis 50–100 miljoner kronor.

Föreslagen lösning för del av stråket samt bytespunkten Hjalmar Brantingsplatsen är tidskritiskt med avseende på kopplingen till planerad exploatering samt utbyggnad av ny spårväg via Sverigeförhandlingen. En omvandling av denna del av Hjalmar Brantingsgatan samt av bytespunkten har ett starkt beroende till exploateringen vid Backaplan då de ytor som idag är bussterminal kommer ianspråkta för annan användning.

Förslaget innebär att nödvändig trafikering struktureras om och att ett antal nya gång- och cykelkopplingar möjliggörs. Genom en medveten gestaltning där det stora gaturummet delas upp i mindre rum med hjälp av tydliga trädrader, förändras dagens karaktär av trafikled till en stadsboulevard anpassad till mänsklig skala. En genomtänkt placering av hållplatslägen gör att totalt fyra gång- och cykelpassager erhålls, jämnt fördelade längs aktuellt gatuavsnitt. Befintligt spårläge behålls och separata bussfiler skapas genom området och vidare mot Hisingsbron. Förslaget stämmer överens med planerad spårväg till Brunnsbo och med planerad spårväg från Lindholmen, det så kallade Norra benet. Dubbelriktade cykelvägar föreslås på båda sidor.

Genom att samplanera utbyggnaden av gatan med stadsutvecklingen på Backaplan kan staden undvika förgäveskostnader i form av temporära lösningar, upprepade ledningsflyttar och onödigt många spårstopp. Då ingen exploatering tillförs i en första etapp förväntas projektet vara ett rent investeringsprojekt. Eftersom detta planeringsbeslut endast omfattar den första etappen, innehållande åtgärder som är påkallade av nödvändiga kollektivtrafikåtgärder och omvandling av Hjalmar Brantingsgatan till en stadsgata, saknas exploateringsinkomster. Projektet förväntas därför utgöra ett skattefinansierat investeringsprojekt. Genom att förslaget byggs ut samordnat med kommande detaljplaner och spårdragningar finns besparingar genom att undvika kostsamma temporära lösningar.

Föreslagna åtgärder bedöms rymmas inom befintliga planer varför en ny detaljplan inte behövs. Kommunen äger också den aktuella marken. Projektet föreslås därför övergå till exploateringsförvaltningen för genomförande och fortsatt arbete med bland annat genomförandestudie.

Möjlighet till medfinansiering till kollektivtrafikdelarna från regional plan finns, Hjalmar Brantingsplatsen är utpekad som brist i gällande regional plan och inspelad sen tidigare i stadens inspel till planrevideringen. Dialog pågår med Västra Götalandsregionen och Västtrafik. Bedömningen är att förutsättningarna för medfinansiering finns, men att det tidsmässigt kan finnas en risk då beslut om inriktning av planen för 2026-2037 fattas av Västra Götalandsregionen under våren inför att planförslaget går på remiss.

Ettap 2 kan genomföras i ett senare skede, när det finns intresse för fastighetsutveckling hos privata fastighetsägare söder om Hjalmar Brantingsgatan.

Det vore lämpligt att gemensamt besluta om finansieringen av en omvandling av del av Hjalmar Brantingsgatan och fortsatt planeringsinriktning för Backaplan delområde 2. Detta mot bakgrund av åtgärdens omfattning, men även eftersom den bedöms vara principiellt viktig med hänsyn till Backaplan utveckling och för kollektivtrafikens framkomlighet och kapacitet. Genom att besluta om finansiering och fortsatt planering så samlat som möjligt minskas tidplaneförskjutningar och minimeras icke önskvärda samordningsförluster.

Övriga investeringar

Utöver investeringen i en omvandling av del av Hjalmar Brantingsgatan följer investeringar inom ett antal nämnders och styrelser ansvarsområden. Dessa investeringar har även sedan tidigare ingått i planeringen, men skildrades inte i underlaget till inriktningsbeslutet 2019. Dessa investeringar avser i första hand investeringar för stadsfastighetsnämnden i nya förskolor och skolor på knappt 800 miljoner kronor.

Därutöver har idrotts- och föreningsnämnden en planerad investering i ny idrottshall på cirka 170 miljoner kronor. Idrottshallen planeras för att ha en publikkapacitet för minst 300 personer och innehålla en yta anpassad för budo/kampsport samt ett aktivitetsrum. Byggnaden syftar till att möta både skolans och föreningslivets behov.

Utöver de skattefinansierade investeringarna ovan tillkommer investeringar i ledningsnätet på cirka 370 miljoner kronor för kretslopp- och vattennämnden. Även Higab har en planerad investering i en besöksanläggning för kulturändamål som också ska kunna innehålla viss kommersiell användning, utbildningsverksamhet och kontor i anslutning till detta ändamål och/eller lokaler för privata kulturella näringar. Investeringen bedöms uppgå till cirka 350 miljoner kronor (2021 års prisnivå).

Övriga investeringar	Miljoner kronor (2024 års prisnivå)
Exploateringsnämnden (Omvandling av del av Hjalmar Brantingsgatan)	-300
Stadsfastighetsnämnden	-780
Idrotts- och föreningsnämnden	-170
Summa skattefinansierade investeringar	-1 250
Higab	-350 (2021 års prisnivå)
Kretslopp- och vattennämnden	-370

Beroenden

Den planerade och pågående bebyggelseutvecklingen, kollektivtrafikåtgärder och infrastrukturprojekt har ömsesidiga beroenden såväl utifrån tid, ekonomi som förväntad effekt.

Sammantaget är omfattande kommunala investeringar i övergripande infrastruktur gjorda bland annat för att möjliggöra en stadsutveckling inom Backaplan. Ur ett kommunalt investeringsperspektiv beror den fulla nyttan av dessa investeringar i väsentlig omfattning av Backaplans utveckling. Av dessa investeringar är Hisingsbron och Brunnsbo station av sådan karaktär. Utöver beroenden till tidigare genomförda investeringar är medfinansiering genom Sverigeförhandlingen beroende av bostadstillskottet som en fortsatt planering av Backaplan bidrar till. Utbyggnaden av spårväg i Backavägen kräver planstöd, vilket innebär att tidplan och medfinansiering av åtgärden är beroende av förutsättningar i Sverigeförhandlingen. Spårprojektets tidplan är beroende av detta planeringsbeslut samt ett antagande av detaljplan 2 senast Q4 2026. Det innebär att det finns en risk kopplad till spårprojektets medfinansiering och detaljplanens antagande.

Hjalmar Brantingsplatsen är redan idag en av regionens största kollektivtrafikknutpunkter. Knutpunktens betydelse kommer att förstärkas ytterligare genom stadsutvecklingen med stora tillskott av bostäder, handel och kontor. För att möta denna utveckling behöver del av Hjalmar Brantingsgatan omvandlas. Detta förhållande förtydligar behovet av en samplanering mellan stadsutvecklingen och omvandlingen.

De tillfälliga åtgärderna som idag ryms inom exploateringsnämndens investeringsnominering löser inte kollektivtrafikens kapacitetsbehov på ett adekvat sätt. Det aktuella stadsutvecklingsförslaget innebär en mer ändamålsenlig och för kollektivtrafiken långsiktigt fungerande åtgärd. Om beslut fattas om att genomföra ombyggnation av Hjalmar Brantingsgatan enligt framtagna förstudie och stadsutvecklingsförslag, finns potentiellt stora ekonomiska och praktiska samordningsvinster om projekten kan byggas ut samlat.

Driftkonsekvenser

Stadsmiljöförvaltningen uppskattar att tillkommande allmän plats i form av gator och parker inom Backaplans delområde 2 på sikt kommer att innebära ökade drifts- och underhållskostnader på cirka 5 miljoner kronor om året. Utöver detta tillkommer bedömda kapitalkostnader på cirka 110 miljoner kronor om året för anläggningar i allmän plats.

Kostnader för drift och underhåll för anläggningarna som följer av en omvandling av del av Hjalmar Brantingsgatan framgår inte av stadsutvecklingsförslaget och har därför inte bedömts inom ramen för detta beslutsunderlag. Dessa kostnader kommer att behöva tas fram och framgå i kommande underlag för genomförandebeslut.

Stadsbyggnadsförvaltningens översiktliga bedömning av årliga avskrivningar och ränta för anläggningarna är att dessa totalt uppgår till cirka 12 miljoner kronor.

Förändringen som innebär att kommunen bygger lokaler för kommunal service på kommunal mark bedöms kunna bidra till lägre driftskostnader för kommunen på motsvarande cirka 2 miljoner kronor om året. Nettoeffekten för kommunen bedöms som positiv trots att kommunens årliga intäkter genom tomträttsavgälder minskar med 0,85 miljoner kronor.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår en fortsatt planering för Backaplans delområde 2 och omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan. Planeringsbeslutet innebär att stadsutvecklingen fortsätter genom de detaljplaner, exploaterings- och investeringsobjekt som ingår i geografin. Därutöver förutsätts att den fortsatta planeringen arbetar för att minska osäkerheterna och riskerna och på så sätt minska stadens ekonomiska åtagande.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att ett planeringsbeslut i kommunfullmäktige utgör en förutsättning för beslut om antagande av detaljplaner inom Backaplan område 2 och anger ramen för kommande genomförandebeslut.

Sammantaget bedömer stadsbyggnadsförvaltningen och exploateringsförvaltningen att de nyttor och kvaliteter som är förenade med en utveckling av Backaplan i väsentliga delar kvarstår och överensstämmer med planprogrammets övergripande mål och strategier. En fortsatt planering för och ett genomförande av Backaplans delområde 2 bedöms bland annat bidra med ett stort bostadstillskott och tillskott av arbetsplatser i kvartersstruktur inom både kontors- och handelsnäring i ett centralt läge nära stadskärnan.

Stadsutvecklingen sker genom en förstärkning av en av regionens knutpunkter och bedöms därmed bidra till en utvidgning av innerstaden över älven. Backaplans utveckling förbättrar även förutsättningarna för omkringliggande stadsutveckling.

Exploateringsförvaltningen bedömer att den utökade prognosen för utgifterna fortfarande håller sig inom projektramen som beslutades av kommunfullmäktige 2019 och att den ursprungliga projektramen på 3 500 miljoner kronor, justerat till 4 600 miljoner kronor i 2024 års prisnivå, fortsatt bör utgöra ramen för exploateringsutgifterna. På en övergripande nivå beror i stället behovet av ett förnyat beslut om planeringsinriktningen för Backaplanens delområde 2 på kombinationen av lägre inkomster genom försäljning av kommunal mark och en generellt svag markprisutveckling samt att den generella riskreserven har fördelats på exploateringsutgifterna i respektive underliggande projekt, vilket har påverkat exploateringsnettot i förhållande till det nuvarande inriktningsbeslutet.

Det har skett förändringar med avseende på struktur- och innehållsförändringar till följd av kommunala beslut som påverkar exploateringsekonomin. Även omvärldsfaktorer som påverkar både utgifterna och de potentiella inkomsterna har en negativ inverkan på bedömningen av exploateringsekonomin. Sammantaget påverkar förändringarna och omvärldsfaktorerna exploateringsekonomin på ett sådant sätt att det inte bedöms vara möjligt att, inom ramen för den framarbetade planeringsinriktningen, kompensera för de minskade inkomsterna. Bedömningen är vidare att det inte heller är lämpligt att i detta skede minska riskreserverna och föreslå en lägre utgiftsram.

Förändringen som innebär att kommunen bygger lokaler för kommunal service på kommunal mark, i stället för att hyra lokaler av privat fastighetsägare, samt med färre och större enheter bedöms av stadsfastighetsförvaltningen bidra till positiva driftskonsekvenser för kommunen, motsvarande en besparing på cirka 65 miljoner kronor på 25 års sikt. Samtidigt har förändringen effekter på exploateringsekonomin på grund av ett försämrat kassaflöde motsvarande cirka 100 miljoner kronor. Ett försämrat kassaflöde uppstår till följd av lägre inkomster från markförsäljning eftersom byggrätter för bostadsändamål delvis ersätts med byggrätter för lokaler för kommunal service. Denna förändring återspeglas i förslaget till planeringsbeslut.

Stadsbyggnadsförvaltningen och exploateringsförvaltningen bedömer vidare att de bedömda positiva driftskonsekvenserna som uppstår till följd av omhändertagandet av lokaler för kommunal service på kommunal mark på sikt delvis kompenserar för ett försämrat exploateringsnetto. Nettoeffekten för kommunen bedöms som positiv trots att kommunens årliga intäkter genom tomträttsavgälder minskar med 0,85 miljoner kronor.

Exploateringsförvaltningen bedömer att det inte är möjligt att uppnå ett exploateringsnetto på -245 miljoner kronor (2018 års prisnivå), motsvarande cirka -600 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Kommunen har ett begränsat markägande inom området och därmed begränsade möjligheter att inom den befintliga strukturen kompensera för lägre inkomster. Exploateringsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att det inte heller är möjligt att ytterligare öka exploateringsgraden genom ökade byggrättsvolymer på kvarvarande kommunala fastigheter. Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår att kommunfullmäktiges nuvarande inriktningsbeslut ersätts med ett planeringsbeslut, innefattande en ram för exploateringsutgifterna på 4 600 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Den fortsatta planeringsinriktningen bör vara att uppnå exploateringsnetto om lägst -900 miljoner kronor. Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att en bibehållen utgiftsram ställer höga krav på uppföljning och den löpande avvikelshanteringen inom projekten samt att planeringen för markförsäljningen behöver göras med hänsyn till marknadsläge för att optimera kommunens inkomster.

Med hänsyn till kommunens begränsade markägande inom området är en utveckling av Backaplan till stor del beroende av finansiering genom exploateringsbidrag. Förutsättningarna att minska kommunens skattefinansierade åtagande begränsas därmed genom att exploateringsbidragen och fördelningen utgår från plan- och bygglagens bestämmelser, där det framgår att åtgärderna, för att kunna finansieras av exploatör, ska vara nödvändiga för detaljplanens genomförande och ska stå i rimligt förhållande till nyttan.

Den sammantagna bedömningen är att stadsutvecklingen i Backaplan har planerats utifrån kommunens målsättningar och strategier sedan 2017 där ekonomiska beroenden, volymförhållanden och strukturer kraftigt begränsar möjligheterna till alternativa scenarier för den fortsatta planeringen. Exploateringsförvaltningen bedömer att förändringar inom den nuvarande strukturen varken kan kompensera för den befintliga underfinansieringen eller motivera de genomföranderisker som detta skulle medföra.

Utöver förslag till projektram för exploateringsutgifterna för Backaplans delområde 2 bedömer stadsbyggnadsförvaltningen och exploateringsförvaltningen att det finns betydande samordningsvinster att samtidigt fatta ett planeringsbeslut för finansiering och fortsatt planering för en första etapp av en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan. Samordningsvinsterna bedöms finnas både med avseende på måluppfyllelse och ekonomi, bland annat tack vare att åtgärden bedöms säkerställa kollektivtrafikens kapacitet och framkomlighet samt att förgävesinvesteringar i tillfälliga trafiklösningar kan undvikas. Vidare bedöms samordningen ha potential att minska exploateringsutgifterna. Utöver ett gemensamt planeringsbeslut är det fortsatt viktigt med en nära samordnad fortsatt planering och genomförande.

Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår därför en fortsatt planering för en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, med en investeringsram på 300 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Vidare bedömer stadsbyggnadsförvaltningen att det finns förutsättningar att inom regional plan söka extern medfinansiering för åtgärden för att minska stadens ekonomiska åtagande.

Föreslagen hantering bedöms bidra till att kommunfullmäktige får möjlighet att ta ställning till finansieringen av stadsutvecklingen av Backaplans delområde 2 och en omvandling av Hjalmar Brantingsstråket i ett sammanhang där även andra nödvändiga skattefinansierade investeringar åskådliggörs. Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer därmed att det samlade kommunala investeringsåtagandet som följer av en stadsutveckling av Backaplan i allt väsentligt är skildrat.

Exploateringsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen vill understryka att ett beslut om fortsatt planering innebär att en utveckling av Backaplan, inklusive omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, prioriteras framför andra kommande stadsutvecklingsinitiativ.

Stadsbyggnadsförvaltningen vill i detta sammanhang belysa att det totala ekonomiska åtagandet inom kommunens exploaterings- och investeringsverksamhet är utmanande. Kommunen står inför finansiella utmaningar med anledning av stora ny- och reinvesteringsbehov samtidigt som exploateringsekonomin bedöms möta strukturella utmaningar framöver. Utöver detta innebär den demografiska utvecklingen långsiktiga ekonomiska utmaningar för kommunen. Sammantaget innebär detta utmaningar för kommunen såväl med avseende på kommunens kassaflöde som resultatutveckling.

Den nuvarande självfinansieringsgraden av exploateringsverksamheten bygger i stor utsträckning på att det under ett antal år rådde mycket gynnsamma förutsättningar på bygg- och bostadsmarknaden. Dessa förutsättningar innebar hög efterfrågan och låga finansieringskostnader bland såväl byggaktörer som hushåll. På en övergripande nivå finns ett antal faktorer som nu och i fortsättningen påverkar förutsättningarna för självfinansieringen av exploateringsverksamheten samt förväntningarna på exploateringsekonomin bidrag till stadens kassaflöde. Det allmänna konjunktur- och marknadsläget är för närvarande i flera avseenden ogynnsamt och det samhällsekonomiska läget inverkar negativt på exploateringsekonomin såväl på utgiftssidan genom höga byggkostnader som på inkomstsidan genom lägre byggrättsvärden och markförsäljningsinkomster. Möjligheten att finansiera utgiftsökningar genom ytterligare exploateringsbidrag är också begränsade.

Bedömningen är att Backaplan inom den begränsade geografin inte kan kompensera för en förstärkt underfinansiering. Därför ställs ytterligare krav på den övriga exploateringsverksamheten att kompensera för denna. Vid tidpunkten för framtagandet av detta beslutsunderlag saknas i väsentliga delar ett samlat underlag och en etablerad systematik för att, utifrån ett finansiellt perspektiv, värdera och prioritera mellan olika stadsutvecklingsinitiativ och större investeringar. En viktig del i utvecklandet av en sådan systematik och metoder som behövs är att kontinuerligt förbättra kalkylunderlag och sammanställda ekonomiska bedömningar för stadsutvecklingsinitiativ i tidiga skeden. En viktig del av det samlade arbetet med ekonomisk styrning i stadsutvecklingen bedöms kunna göras inom ramen för arbetet *Övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling*.

Sammantaget är bedömningen att exploateringsverksamhetens självfinansiering är beroende av att portföljen kompletteras med stadsutvecklingsförslag som kan bidra positivt till självfinansieringen.

Henrik Kant

Jenny Adler

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Strategi och taktik