

Yrkande angående – Planeringsbeslut för en fortsatt planering av Backaplans delområde 2 samt beslut avseende en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan

Förslag till beslut

I Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige:

Ärendet återremitteras till Stadsbyggnadsnämnden, som i samverkan med Exploateringsnämnden får i uppdrag att i stadsplanering prioritera småskaliga och mänskligt utformade bostadsområden med en tydlig inriktning på fler småhus och trädgårdsstadens principer framför fortsatt storskalig exploatering och bebyggelse i stil med tidigare misslyckade miljonprogram.

Yrkandet

För att Göteborg ska vara långsiktigt attraktiv krävs bostadsmiljöer där människor vill bo kvar genom livets olika skeden och inte söker sig till kranskommunerna. Majoriteten vill bo i småhus, och därför är det viktigt att skapa rätt förutsättningar för att köpa eller äga sin egen villa eller radhus. Dagens stadsplanering kan inte längre maximera antalet bostäder på minimal yta, utan måste satsa på välplanerade miljöer där småskalighet och grönska integreras, eftersom dessa skapar gemenskap, trygghet och livskvalitet.

En riktig "Trädgårdsstad" kombinerar stadens funktioner med naturens kvaliteter och skapar överskådliga, trygga och socialt hållbara bostadsområden. Den förenar småhus, radhus och låga flerbostadshus med grönska, parker, trädgårdar och gröna stråk. Naturliga mötesplatser och sociala rum främjar spontana möten och gemenskap, samtidigt som närhet till service, skolor och kollektivtrafik gör vardagen enkel. Olika upplåtelseformer gör det möjligt att bo kvar i området genom livets olika faser.

Syftet är inte bara att bygga bostäder som människor vill bo i, utan att skapa stadsdelar som främjar trivsel, trygghet och ett välmående samhälle. Trädgårdsstaden minskar anonymitet och ensamhet och skapar sociala och vackra miljöer där invånarna vill rota sig. Vi ska inte upprepa misstagen från tidigare storskaliga miljonprogram där kvantitet gick före livskvalitet. Staden måste planeras så att människor vill stanna, inte lämna kommunen.

Människan ska vara i centrum för stadsbyggandet. Inte exploateringsgraden.

Tilläggsyrkande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

Särskilt yttrande

Centerpartiet

30

Tilläggsyrkande angående planeringsbeslut för en fortsatt planering av Backaplan delområde 2 samt beslut avseende en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Stadsbyggnadsnämnden får i uppdrag att arbeta utifrån inriktningen att den utpekade tomten för kulturändamål ska planeras som besöksanläggning med kulturverksamhet.
2. I övrigt bifalla tjänsteutlåtandet

Yrkandet

Våra partier ser positivt på stadsutvecklingen kring Backaplan. Det innebär en socialt blandad stad med varierat bostadsutbud, kommunal service, centrumhandel i blandstad, kultur, idrott och en viktig utvidgning av innerstaden.

Kommunstyrelsen beslutade i mars 2013 om kulturhusutredningen där Backaplan pekades ut som ett område där ett nytt kulturhus kunde placeras. Beslutet innebar även att staden pekade ut fem regionala kulturhus varav kulturhuset på Backaplan var ett av dessa som kan fylla behovet av ett kulturhus i centrala Göteborg. En lokaliseringsutredning tog fram förslag på läge som innebär att kulturhuset på Backaplan ska finnas i blickfånget från Hjalmar Brantingsplatsen. Kommunfullmäktige beslutade om detta genom ett inriktningsbeslut i mars 2019.

Det nu aktuella beslutet syftar till att uppdatera inriktningen för planeringen för Backaplan etapp 2 och investeringarna inom planarbetet. Utöver det så har det tidigare funnits planer för en besöksanläggning med kulturverksamhet, beslutet om och hur det ska genomföras ligger hos HIGAB och kulturnämnden.

Yrkande

Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna,
Kristdemokraterna

2026-02-26

Nr 23

Yrkande angående – Planeringsbeslut för en fortsatt planering av Backaplan delområde 2 samt beslut avseende en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

- bifalla tjänsteutlåtandet samt ge stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att, i samverkan med exploateringsnämnden, inom ramen för den övergripande inriktningen för samordnad stadsutveckling (ÖISS) och stadens taktiska planering, tydliggöra hur exploateringsekonomin i staden som helhet kan bibehålla ekonomisk balans under en rullande 10-årsperiod genom ökad prioritering av projekt med positiva exploateringsnetton, så att negativa nettoutfall kan balanseras utan att tränga undan andra nödvändiga investeringar och kommunens kärnverksamheter.

Yrkandet

Utvecklingen av Backaplan är ett av Göteborgs mest omfattande och långsiktigt betydelsefulla stadsutvecklingsprojekt där privata aktörer är beredda att göra mycket omfattande investeringar för att utveckla staden. Projektet innebär betydande investeringar och ekonomiska åtaganden även för Göteborgs Stad och leder ett exploateringsnetto för projektet som i nuläget är negativt. Samtidigt är det tydligt att staden behöver fortsätta utvecklas, skapa bostäder och stärka sin attraktionskraft.

Vi bedömer därför att planeringen bör gå vidare i enlighet med tjänsteutlåtandet. Däremot kan projektets ekonomiska konsekvenser inte ses isolerat. Backaplan är en del av stadens samlade exploateringsportfölj och påverkar, genom sin storlek och sitt nettoutfall, det finansiella handlingsutrymmet för andra stadsutvecklingsinitiativ.

När större projekt uppvisar negativa exploateringsnetton ställs ökade krav på den övergripande styrningen. Det är genom den samlade prioriteringen, inom ramen för ÖISS och den taktiska planeringen, som balansen måste säkerställas. För att värna stadens långsiktiga ekonomi och undvika att underskott i enskilda projekt tränger undan andra nödvändiga investeringar eller belastar kärnverksamheterna behöver exploateringsverksamheten successivt stärkas.

Det är därför nödvändigt att tydliggöra hur prioriteringen framöver ska ske så att projekt med positiva exploateringsnetton ges särskild vikt i den samlade portföljen. På så sätt skapas en mer robust och hållbar ekonomisk struktur för stadens fortsatta utveckling.

Mot denna bakgrund föreslås att kommunstyrelsen ges ett tydligt uppdrag inom ramen för ÖISS och den taktiska planeringen, vilket är en förutsättning för att samtidigt kunna bifalla tjänsteutlåtandet.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-09-26

Ärendenummer SLK-2025-00757

Handläggare

Lisa Kallmér, Jörgen Persson

Telefon: 031-368 06 44, 031-368 04 82

E-post: lisa.kallmer@stadshuset.goteborg.se

jorgen.persson@stadshuset.goteborg.se

Planeringsbeslut för en fortsatt planering av Backaplans delområde 2 samt beslut avseende en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. En fortsatt planering för Backaplans delområde 2 godkänns utifrån följande inriktningar:
 - a. en bibehållen projektram för exploateringsutgifterna på 4,6 mdkr i 2024 års prisnivå inklusive riskreserv,
 - b. ett exploateringsnetto på -900 mnkr i 2024 års prisnivå,
 - c. beslutet ersätter kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 2019-03-28 § 13.
2. Exploateringsnämnden får i uppdrag att, tillsammans med berörda nämnder, fortsätta planeringen för en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan inom stadsdelen Tingstadsvassen, i enlighet med stadsbyggnadsnämndens stadsutvecklingsförslag 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

Stadsbyggnadsnämnden översände 2025-06-17 § 386 beslut om fortsatt planering för Backaplans delområde 2 samt omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan inom stadsdelen Tingstadsvassen, för ställningstagande i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I ärendet föreslår stadsbyggnadsnämnden en revidering av kommunfullmäktiges inriktningsbeslut från 2019. Förslaget innebär en reviderad projektram för exploateringsutgifterna om 4,6 mdkr i 2024 års prisnivå och ett reviderat exploateringsnetto om -900 mnkr i 2024 års prisnivå. Ett planeringsbeslut föreslås enligt nämnden ersätta tidigare inriktningsbeslut.

Det ökade finansieringsunderskottet beror i huvudsak på minskade bedömda markförsäljningsintäkter samt, utöver den allmänna kostnadsutvecklingen, ökade bedömda utgifter för gata och park. Stadens markinnehav i Backaplan uppgår till cirka 20 procent varav möjligheten att påverka potentiella inkomster samt kompensera för negativa exploateringsekonomiska konsekvenser genom exempelvis markförsäljning är

begränsad. Stadsbyggnadsnämnden föreslår även beslut om en fortsatt planering av omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan till en investering om maximalt 300 mnkr. Att samordna stadsutvecklingen och omvandlingen bedöms kunna ge stora ekonomiska och praktiska samordningsvinster. Stadsledningskontoret föreslår en fortsatt planering för Backaplans delområde 2 samt en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, i enlighet med stadsbyggnadsnämndens förslag till beslut. Stadsledningskontoret bedömer att planeringsbeslutet i väsentliga delar motsvarar ett inriktningsbeslut enligt Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar som nyligen beslutas av kommunfullmäktige. Utifrån riktlinjens anvisningar är det stadsledningskontorets bedömning i nuläget att kommande genomförandebeslut ska fattas på nämndnivå.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Projektramen för Backaplan föreslås revideras från 2,8 mdkr i 2018 års prisnivå till 4,6 mdkr i 2024 års prisnivå, samtidigt som exploateringsnettot har försämrats från -245 mnkr till -900 mnkr. Det ökade finansieringsunderskottet beror i huvudsak på minskade markförsäljningsintäkter bland annat till följd av volymförändringar. Som följd av kommunfullmäktiges beslut 2023 om att lokaler för långsiktiga kommunala behov i första hand ska ägas har även strukturen arbetats om för att även inrymma en förskola som medfört en mindre byggrätt för bostäder och därmed en minskad intäkt. Därutöver har markprisutvecklingen varit svag. Utöver den allmänna kostnadsutvecklingen har bedömda utgifter ökat för bland annat utbyggnaden av gata och park. Utöver exploateringsutgifterna beräknas kommunen göra skattefinansierade investeringar på cirka 1,25 mdkr i skola, förskola, idrottsanläggningar och infrastruktur, däribland omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan. Utöver dessa investeringar bedöms Higab och kretslopp- och vattennämndens investeringar uppgå till 350 mnkr respektive 370 mnkr.

En omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, uppskattas medföra en investering om 300 mnkr som belastar exploateringsnämnden. Kostnaden är inte fullt ut inlagd i exploateringsförvaltningens investeringsnomineringar för 2026, men planeras att omhändertas i underlaget för 2027. De årliga driftkonsekvenserna för de exploaterings- och skattefinansierade investeringarna, inklusive allmän plats, bedöms öka med 5 mnkr för drift och underhåll samt tillkommande kapitalkostnader på cirka 123 mnkr.

Stadens markinnehav i Backaplan uppgår till cirka 20 procent varav möjligheten att påverka potentiella inkomster samt kompensera för negativa exploateringsekonomiska konsekvenser genom exempelvis markförsäljning är begränsad inom Backaplans geografi. Ett beslut om en fortsatt planering utifrån de ekonomiska förutsättningarna ställer därmed krav på exploateringsverksamheten, att på portföljnivå kompensera för ett försämrat kassaflöde inom Backaplan.

Stadsledningskontoret bedömer att detta planeringsbeslut i väsentliga delar motsvarar ett inriktningsbeslut enligt Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar som nyligen beslutas av kommunfullmäktige. Utifrån riktlinjens anvisningar är det stadsledningskontorets bedömning i nuläget att kommande genomförandebeslut ska fattas på nämndnivå.

Bedömning ur ekologisk dimension

Att utveckla Backaplan på redan ianspråktagen och centralt belägen mark bidrar till en mer hållbar resursanvändning. Det goda kollektivtrafikläget och närheten till service skapar förutsättningar för hållbara resvanor och minskad miljöpåverkan från transporter. Samtidigt innebär all nybyggnation ett klimatavtryck, där både omfattning och val av byggnadsmaterial spelar stor roll.

Stadsutvecklingen förväntas förbättra den lokala miljön genom marksanering och höjdsättning för att möta risker kopplade till stigande vattennivåer. Nya parkytor och höjdsättning bidrar även till bättre dagvattenhantering och skydd mot skyfall. I Kvillebäcken planeras en ekologisk kantzonen inom ett större parkområde. Detta, tillsammans med åtgärder för att minska tillförseln av skadliga ämnen, stärker möjligheterna att uppnå god ekologisk och kemisk status enligt miljökvalitetsnormerna och gynnar spridning av arter i det blågröna stråket, även om trafikbarriärer söder om Backaplan begränsar denna funktion. Den föreslagna utvecklingen tillför nya grönytor som bidrar till bättre luftkvalitet, temperaturreglering och andra ekosystemtjänster. Samtidigt innebär områdets täthet ett högt tryck på friytorna, vilket riskerar ökat slitage och ställer höga krav på en robust och välplanerad grönstruktur.

Bedömning ur social dimension

Stadsutvecklingen på Backaplan är en del av den centrala stadens utvidgning och mål om att binda samman staden över älven och en förändring utifrån nuvarande förhållanden bedöms ha positiva effekter på den sociala dimensionen. Utvecklingen bidrar i hög grad till stadens bostadsmål och bidrar till fler arbetsplatser. En kombination av bostäder, kontor och verksamheter bidrar till en levande stadsmiljö med både dag- och nattbefolkning. Tätheten kommer dock att innebära en stor mängd människor som ska nyttja den fria ytan 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.

Det stora bostadsinnehållet kan ge en spridning av åldersgrupper. Staden styr dock såväl upplåtelseformer som lägenhetsstorlekar i mycket begränsad omfattning. 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. Kollektivtrafiken kommer att ge en god tillgänglighet lokalt och regionalt. 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.

Bilaga

Stadsbyggnadsnämndens handlingar 2025-06-17 § 386

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden har 2025-06-17 § 386 översänt ärendet Beslut om fortsatt planering för Backaplan delområde 2 samt omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan inom stadsdelen Tingstadsvassen för ställningstagande i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I ärendet föreslås en revidering av kommunfullmäktiges inriktningsbeslut från 2019 där inriktningsbeslutet också föreslås ersättas med ett planeringsbeslut. Stadsbyggnadsnämnden föreslår även beslut om en fortsatt planering av omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan.

Beskrivning av ärendet

I stadsbyggnadsnämndens ärende föreslås en revidering av kommunfullmäktiges inriktningsbeslut från 2019, där inriktningsbeslutet också föreslås ersättas med ett planeringsbeslut. Stadsbyggnadsnämnden föreslår även att ärendet utökas till att också omfatta beslut om en fortsatt planering av omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan inom Tingstadsvassen. Dels med anledning av åtgärdens omfattning, dels utifrån att åtgärden bedöms principiellt viktig i beroendet till Backaplan utveckling och för kollektivtrafikens framkomlighet och kapacitet. Ett samlat planeringsbeslut om finansiering och fortsatt planering bedöms bidra till att minska risken för tidplaneförskjutningar samt begränsa oönskade samordningsförluster.

Stadsbyggnadsförvaltningen har ansvarat för den formella beredningen av ärendet. Framtagande av underlag, överväganden, bedömningar och förslag till beslut har skett i nära samverkan mellan stadsbyggnadsförvaltningen och exploateringsförvaltningen. Exploateringsnämnden informerades om ärendet den 19 maj.

Huvudprogrammet Backaplan är indelat i fyra geografiska delområden i enlighet med nedanstående illustration.



Illustration över den geografiska indelningen av Backaplan.

Delområde ett utgör Östra Kvillebäcken som idag är färdigställt. Delområde två motsvarar det geografiska området i kommunfullmäktiges inriktningsbeslut från 2019 och

är uppdelat i ett flertal detaljplaner, varav två är i genomförande och tre är under pågående planering. Ytterligare tre planer har fått planbesked och förväntas starta under de kommande åren. Delområde tre befinner sig i ett tidigt planeringsskede och en förstudie är under framtagande. Delområde fyra omfattar delvis omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan samt hållplatslägen för vilken en förstudie och stadsutvecklingsförslag har tagits fram. Delområde 2 samt delar av delområde 4 är föremål för beslut i detta ärende.

Ett övergripande mål med stadsutvecklingen på Backaplan är att knyta samman staden över älven. 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 följer fortsatt inriktningen med en blandstad utifrån en kvartersstruktur med tydliga gränser mellan offentliga och privata rum.

Staden, genom exploateringsnämnden, äger cirka 20 procent av marken som huvudsakligen kommer att nyttjas för skolor, förskolor och idrottshall. Ett mindre antal byggrätter avses säljas för bostäder upplåtna med hyresrätt. Stadsutvecklingen 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.

Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 2019-03-28 § 13

Kommunfullmäktige fattade 2019-03-28 § 13 Inriktningsbeslut för stadsutvecklingen inom Älvstadens delområde Backaplan som idag motsvarar delområde 2 i den geografiska indelningen av Backaplan. Dåvarande fastighetsnämnden översände ärendet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige mot bakgrund av att den framtagna ekonomiska förstudie som tagits fram parallellt med planprogrammet visade på betydande investeringar. Kommunfullmäktige beslutade bland annat om en projektram för exploateringsutgifterna på 3,5 mdkr kronor i 2018 års prisnivå med utgångspunkt i planprogrammets beskrivna nyttor och effekter samt utifrån dåvarande kända förutsättningar.

Projektramen godkändes med förbehållet att exploateringsnettot får uppgå till ett finansieringsunderskott om maximalt -245 mnkr samt att kommunens skattefinansierade andel av exploateringsinvesteringarna bibehålls. Projektramen innehåller en generell projektriskreserv på 25 procent baserad på den dåvarande prognosen om 2,8 mdkr kronor, motsvarande 700 mnkr i 2018 års prisnivå.

Förändrade förutsättningar sedan kommunfullmäktiges beslut 2019

I stadsbyggnadsnämndens handlingar ”Rapport - Ekonomi Backaplan, delområde 2”, se bilaga, framgår en fördjupad beskrivning av förändrade ekonomiska förutsättningar och de innehållsförändringar som skett sedan kommunfullmäktiges beslut.

Behovet av ett förnyat beslut om Backaplans 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 mark 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

Övergripande exploateringskalkyl för Backaplans delområde 2

I uppdaterad prognos bedöms exploateringsutgifterna uppgå till cirka 4,6 mdkr i 2024 års prisnivå. Utöver den allmänna kostnadsutvecklingen har bedömda utgifter ökat för bland annat utbyggnaden av gata och park. Mängden gata har ökat och i stora delar av området planeras lokalgatorna som gångfartsområden som är dyrare att anlägga. För att kunna anta detaljplanerna måste också krav gällande översvämningrisker uppfyllas, vilket innebär att de bostadsnära parkerna behöver utformas som skyfallsmagasin, vilket medför ökade utgifter. Exploateringsutgifterna bedöms dock fortsatt hålla sig inom den indexreglerade projektramen som kommunfullmäktige beslutade om 2019. Det innebär att de bedömda exploateringsutgifterna är i nivå med projektramen för exploateringsutgifterna om 3,5 mdkr i 2018 års prisnivå, motsvarande 4,6 mdkr i 2024 års prisnivå. Utgiftsökningen utöver index beror också till del på att exploateringsförvaltningens metodik för kostnadsbedömningar har utvecklats sedan 2018.

Exploateringsnettot har också påverkats negativt genom minskade markförsäljningsintäkter till följd av innehållsförändringar som volymförändringar. Som följd av kommunfullmäktiges beslut 2023 om att lokaler för långsiktiga kommunala behov i första hand ska ägas har även strukturen arbetats om för att även inrymma en förskola. Förändringen har medfört en mindre byggrätt för bostäder och därmed en minskad markförsäljningsintäkt. Därutöver har markprisutvecklingen varit svag.

Den generella riskpåslaget om 25 procent motsvarande 700 mnkr i projektramen från 2019 har succesivt konkretiserats allteftersom planeringen fördjupats och är idag inarbetat i respektive underliggande komponent i exploateringsutgifterna. Riskpåslagen utgör därför ingen enskild post i den övergripande kalkylens uppdaterade prognos.

Det kommunala markägandet inom Backaplan uppgår till cirka 20 procent och begränsar kommunens möjligheter att påverka potentiella inkomster genom markförsäljning eller omdisponera ytor för kommunal service och andra kommunala åtaganden. Detta innebär att det blir svårare att inom samma geografi kompensera för negativa projektekonomiska konsekvenser.

En utbyggnad av Backaplan kommer i huvudsak att ske inom den närmaste tioårsperioden, men bedöms pågå fram till cirka 2040. Den ekonomiska bedömningen är behäftad med risker och osäkerheter utifrån en lång tidshorisont. En risk kopplat till finansieringen rör exempelvis bedömda exploateringsbidrag. Kommunen förskotterar utbyggnaden av allmän plats där ramavtalet med fastighetsägarna reglerar respektive parts andel. Om den planerade stadsutvecklingen inte genomförs i enlighet med intentionerna finns en risk att kommunen inte till fullo erhåller de beräknade exploateringsbidragen.

Omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan

Stadsbyggnadsförvaltningen har tillsammans med exploateringsförvaltningen tagit fram ett stadsutvecklingsförslag för en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan. I stadsbyggnadsnämndens handlingar ” Stadsutvecklingsförslag för omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan”, se bilaga, framgår förslaget i sin helhet.

Syftet med förslaget är att utifrån stadens krav på framkomlighet för gång- och cykel- och kollektivtrafik bygga om delar av Hjalmar Brantingsgatan till en väl gestaltad, grön och funktionell stadsgata samt tillskapa en attraktiv och kapacitetsstark bytespunkt. Förslaget innebär att nödvändig trafikering struktureras om och att ett antal nya gång- och cykelkopplingar möjliggörs. Dagens karaktär av trafikled ska förändras till en stadsboulevard anpassad till mänsklig skala. Befintligt spåråge behålls och separata bussfiler skapas genom området och vidare mot Hisingsbron.

Omvandlingen av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, och bytespunkten Hjalmar Brantingsplatsen anges tidskritisk med anledning av att den hänger ihop med planerad exploatering inom Backaplan delområde 2 och den nya spårvägsutbyggnaden via Sverigeförhandlingen. Den planerade och pågående bebyggelseutvecklingen, kollektivtrafikåtgärder och infrastrukturprojekt har ömsesidiga beroenden såväl utifrån tid, ekonomi som förväntad effekt. Genom att takta utbyggnaden med såväl exploatering som spårutbyggnad bedöms staden kunna undvika förgäveskostnader i form av temporära åtgärder, upprepande ledningsflyttar och onödiga spårstopp. Förslaget stämmer överens med planerad spårväg till Brunnsbo och med planerad spårväg från Lindholmen, det så kallade Norra benet.

Kommunen äger den aktuella marken och föreslagna åtgärder bedöms rymmas inom befintliga planer varför en ny detaljplan inte behövs upprättas. En omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, bedöms utgöra ett skattefinansierat investeringsprojekt då ingen exploatering planeras i denna etapp. Åtgärden har sedan tidigare funnits med som ett namngivet investeringsprojekt i trafiknämndens investeringsplan, men flyttades över till exploateringsnämnden i samband med omorganisationen av de stadsutvecklande nämnderna årsskiftet 2022/2023.

Enligt stadsbyggnadsnämnden stadsutvecklingsförslag för omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, bedöms investeringen uppgå till cirka 300 mnkr varav det generella riskpåslaget uppgår till 45%.

Genom att förslaget byggs ut samordnat i förhållande till stadsutvecklingen inom Backaplans delområde 2 bedöms de nominerade exploateringsutgifterna i Backaplans delområde 2 kunna minska med uppskattningsvis 50-100 mnkr.

Bedömningen är vidare att det kan finnas medfinansiering till kollektivtrafikdelarna från regional infrastrukturplan. Hjalmar Brantingsplatsen är utpekad som brist i gällande regional plan och är sedan tidigare inspelad av staden till planrevideringen. En dialog med Västra Götalandsregionen och Västtrafik pågår. Det dock finnas en tidsmässig risk avseende medfinansiering då beslut om inriktning av planen för 2026-2037 fattas av Västra Götalandsregionen under våren inför att planförslaget går på remiss.

Övriga investeringar samt driftkonsekvenser inom Backaplans delområde 2

Utöver exploateringsinvesteringarna inom Backaplans delområde 2 samt föreslagen investering i en omvandling av del av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, medför utvecklingen inom Backaplan investeringar för flertalet nämnder och styrelser. Dessa framgår övergripande i bilden nedan och en djupare beskrivning finns att läsa i stadsbyggnadsnämndens handlingar.

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

Övergripande redovisning av övriga investeringar kopplade till planeringen inom Backaplan

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 mnkr per år. Utöver detta tillkommer bedömda kapitalkostnader på cirka 110 mnkr 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. Drift- och underhållskostnader kommer att redovisas inför kommande genomförandebeslut.

Stadsbyggnadsnämndens översiktliga bedömning av årliga avskrivningar och ränta för anläggningarna är att dessa totalt uppgår till cirka 12 mnkr. 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 mnkr per år.

Nettoeffekten för kommunen bedöms som positiv trots att kommunens årliga intäkter genom tomträttsavgälder minskar med 0,85 mnkr.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret delar stadsbyggnadsnämndens bedömning om att kommunfullmäktige ska beredas möjlighet till ett nytt ställningstagande avseende en fortsatt planering för Backaplans delområde 2. Detta mot bakgrund av de innehållsmässiga och ekonomiska förändringar som sammantaget bidrar till behovet av att revidera kommunfullmäktiges inriktningsbeslut från 2019. Att kommunfullmäktige ska ges möjlighet att ta ställning till reviderade inriktnings- och genomförandebeslut av ägarstyrda investeringar vid bedömda väsentliga avvikelser i förhållande till tidigare fattade investeringsbeslut framgår också av Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar som nyligen 2025-09-11 beslutades av kommunfullmäktige.

Stadsbyggnadsnämnden föreslår en reviderad projektram från 2,8 mdkr i 2018 års prisnivå till 4,6 mdkr i 2024 års prisnivå samt ett reviderat exploateringsnetto från -245 mnkr i 2018 års prisnivå till -900 mnkr i 2024 års prisnivå. Stadsledningskontoret förordar att förslag till reviderade beslut ska presenteras i aktuell prisnivå, vilket så har skett.

Stadsledningskontoret gör ingen värdering av stadsbyggnadsnämndens förslag till reviderad projektram respektive reviderat exploateringsnetto, men konstaterar att det förändrade nettot i huvudsak rör minskade markförsäljningsintäkter till följd av volym- och strukturförändringar samt, utöver den allmänna kostnadsutvecklingen, ökade bedömda utgifter för gata och park. Stadsledningskontoret konstaterar precis som stadsbyggnadsnämnden att stadens markinnehav i Backaplan uppgår till cirka 20 procent varav möjligheten att påverka potentiella inkomster samt kompensera för negativa exploateringsekonomiska konsekvenser genom exempelvis markförsäljning är begränsad inom Backaplans geografi. Stadsledningskontoret anser i övrigt att de ekonomiska förändringarna är tydligt motiverade i stadsbyggnadsnämndens underlag.

Stadsbyggnadsnämnden föreslår även kommunfullmäktige att besluta om en fortsatt planering för en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, inom ramen för stadsbyggnadsnämndens ärende, med en investeringsram om 300 mnkr i 2024 års prisnivå inkluderat ett riskpåslag om 45%. Hjalmar Brantingsplatsen är redan idag en av regionens största kollektivtrafikknutpunkter och dess betydelse kommer att förstärkas ytterligare genom kommande stadsutveckling. Stadsbyggnadsnämnden bedömer att åtgärden och dess omfattning är principiellt viktig i beroendet till Backaplans utveckling och för kollektivtrafikens framkomlighet och kapacitet. Stadsledningskontoret gör ingen bedömning av stadsbyggnadsnämndens förslag till investeringsram heller i detta fall, men uppfattar, med utgångspunkt i stadsbyggnadsnämndens underlag, att investeringsramen är översiktligt bedömd. Den ekonomiska redogörelsen är mycket kortfattat beskriven.

Stadsledningskontoret vill uppmärksamma på Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar som nyligen beslutades av kommunfullmäktige i syfte att bland annat skapa en likformig hantering av beslutsunderlag och avvikelserapportering. Med hänsyn till att riktlinjen nyligen beslutades av kommunfullmäktige samt att stadsbyggnadsnämndens beslutsunderlag togs fram dessförinnan har inte stadsledningskontoret gjort någon bedömning av ärendet i förhållande till anvisningarna i den nya riktlinjen. Enligt stadsbyggnadsnämnden innebär ett planeringsbeslut att stadsutvecklingen fortsätter genom de detaljplaner, exploaterings- och investeringsobjekt som ingår i geografin.

Stadsledningskontoret bedömer att planeringsbeslutet för Backaplans delområde 2 i väsentliga delar motsvarar ett inriktningsbeslut enligt Göteborgs Stads riktlinje för hantering av ägarstyrda investeringar. Utifrån riktlinjens anvisningar är det stadsledningskontorets bedömning i nuläget att kommande genomförandebeslut ska fattas på nämndsnivå. I den fortsatta behandlingen i form av genomförandebeslut bör bland annat tydliggöras vilka index som används för att möjliggöra relevant uppföljning av besluten.

I stadsbyggnadsnämndens tjänsteutlåtande framgår vidare att det i väsentliga delar saknas 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 den samlade ekonomiska styrningen i stadsutvecklingen bedöms kunna stödjas av en övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling (ÖISS). Stadsledningskontoret delar stadsbyggnadsnämndens bedömning och ser behov av att en övergripande inriktning för samordnad stadsutveckling kommer på plats.

Stadsledningskontoret har även fört en dialog med exploateringsförvaltningen för att få förvaltningens bedömning avseende den långsiktiga exploateringsekonomin. Exploateringsförvaltningens långsiktiga prognoser avseende budgeterade och planerade exploateringsprojekt visar på ett begränsat överskott, men inkluderas hela underskottet om -900 mnkr för Backaplans delområde 2 kvarstår inte överskottet. Stadsledningskontoret ser att denna utmaning förutsätter en aktiv strategisk planering och en kostnadsmedvetenhet i pågående projekt både från stadsbyggnadsnämndens och exploateringsnämndens sida.

Stadsledningskontoret föreslår med ovanstående i beaktande, en fortsatt planering för Backaplans delområde 2 samt en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan, i enlighet med stadsbyggnadsnämndens förslag till beslut.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör



§ 386 Ärendenummer SBF-2025-00494

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

Beslut

I stadsbyggnadsnämnden

- 1 Stadsbyggnadsnämnden föreslår att kommunfullmäktige godkänner en fortsatt planering för Backaplans 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.

Skäl till beslut

Nämnden beslutar i enlighet med de skäl som anges i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Handlingar

Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2025-06-05, med bilagor.

Beslutsgång

Ordföranden föreslår att nämnden ska besluta att bifalla tjänsteutlåtandet och finner att nämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Jäv

Beatrice Klein (V), Mats Ahdrian (KD) och Theo Tsesmatzoglou (V) anmäler jäv och deltar inte i ärendets överläggning eller beslut.

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 miljoner 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 projektekonomi 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 konjunkturreffekterna 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 Backaplans delområde 2. Detta mot bakgrund av åtgärdens omfattning, men även eftersom den bedöms vara principiellt viktig med hänsyn till Backaplans 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 byggrättsvolymen 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



Rapport - Ekonomi Backaplan, delområde 2

2025-04-14

1	Bakgrund	4
2	Inledning	5
2.1	Ansvar i beredningen	5
3	Övergripande ekonomiska förutsättningar	6
3.1	Finansiella förutsättningar för exploateringsverksamheten	6
3.2	Exploateringsekonomi i korthet	7
3.3	Övergripande investeringar	8
3.4	Kommunala följdinvesteringar	8
4	Huvudprogram Backaplan	8
4.1	Planprogram	10
4.2	Detaljplan	11
4.2.1	Förändringar samt dess konsekvenser på ekonomin	11
4.2.2	Förändringar av bedömda exploateringsutgifter	16
4.3	Finansiering av huvudprogram Backaplan	17
4.3.1	Exploateringsbidrag	17
4.3.2	Markförsäljning	18
4.4	Beroenden	19
4.5	Risker	19
5	Samlad ekonomisk översikt för Backaplan	20
5.1	Huvudprogram Backaplan	20
5.1.1	Planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar	21
5.1.2	Driftskonsekvenser	22
5.1.3	Uppföljning och rapportering	23
5.2	Övergripande investeringar i och runt denna portfölj	24
5.2.1	Övergripande infrastruktur och driftskonsekvenser	24
5.2.2	Exploateringsnämndens skattefinansierade investeringar	24
5.2.3	Kommunala följdinvesteringar	24
6	Erforderliga ekonomiska beslut för delområde 2 Backaplan	26
6.1	Behov av förnyat politiskt ställningstagande	26
6.2	Beslut om genomförande	26

1 Bakgrund

Den pågående stadsutvecklingen på Backaplan bedöms tillskapa cirka 10 000 bostäder, 200 000 kvm handel, kontors- och verksamhetsyta. Skolor, förskolor, idrottshall, besöksanläggning för bland annat kulturändamål, parker och torg. Cirka 20 procent av marken ägs av kommunen som huvudsakligen kommer nyttjas för skolor, förskolor och bostäder upplåtna med hyresrätt.

Stadsutvecklingen 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 ökade tillgänglighet till området.

Dåvarande fastighetskontoret konstaterade redan inledningsvis i samband med planprogrammet att den planerade och nu delvis genomförda stadsomvandlingen på Backaplan, inte är eller kommer vara möjlig att finansiera genom tillskapade byggrätter för markförsäljning, exploateringsbidrag från fastighetsägare och bidrag från Sverigeförhandlingen. Konsekvensen av detta redogjordes för i samband med planprogrammets godkännande genom ett ekonomiskt inriktningsbeslut för stadsutvecklingen. Inriktningsbeslutet redovisar att en skattefinansierad nettoinvestering om 245 mnkr (2018 års prisnivå) var nödvändig.

Inriktningsbeslutet omfattar exploateringsekonomin för delområde 2. Se karta sidan 9. För övriga delområden inom huvudprogrammet finns ännu inga ekonomiska beslut tagna.

Ekonomisk hållbarhet har varit i fokus i stadsutvecklingen på Backaplan och prognoser för investeringar i stadsutvecklingen samt åtgärder har skett kontinuerligt under hela planarbetet. Den ekonomiska prognosen visar att de bedömda inkomsterna har minskat samt att utgifterna har ökat men fortfarande ligger inom kostnadsramen från inriktningsbeslutet 2019. Trots att projektet inte har en förändrad kostnadsram så påverkas det beslutade nettot.

Med hänsyn till det samt ny ekonomisk information i projekten finns behov av att ersätta det tidigare ekonomiska inriktningsbeslutet med ett planeringsbeslut.

2 Inledning

Som en del i den kontinuerliga uppföljningen av ekonomin har exploateringsförvaltningen tagit fram en fördjupad ekonomisk bedömning.

Det har genomförts en genomlysning och sammanställning av exploateringsekonomin för delområde 2 inom huvudprogram Backaplan. I beskrivningen ingår, utöver exploateringsekonomin, även stadens investeringar kopplat till exploateringen. Det inkluderar investeringar såsom trafikinfrastruktur, teknisk infrastruktur och kommunal service, utanför exploateringsekonomin men som är nödvändiga för exploaterings genomförande. Samtliga förändringar som förändrat ekonomin redovisas och konsekvensbeskrivs.

I uppföljningen mot inriktningsbeslutet har varje åtgärd och förändring studerats noggrant i syfte att få den mest effektiva lösningen samt identifiera eventuella konsekvenser och följder i andra delar av projekten. Förvaltningen bedömer att det i stadsutvecklingen på Backaplan inte finns justeringsmöjligheter vad gäller struktur, volym eller innehåll för att ytterligare minska exploateringsutgifterna eller öka inkomsterna. Exploateringsförvaltningen bedömer därmed att en ny bedömning av markanvändningen på Backaplan får studeras för att eventuellt kunna möjliggöra detta.

Sammantaget visar den uppdaterade prognosen att det finns behov av ett förnyat politiskt ställningstagande till kommunfullmäktiges nuvarande inriktningsbeslut från 2019. Detta mot bakgrund av att det har skett förändringar på både inkomstsidan och utgiftssidan som sammantaget bidrar till att exploateringsförvaltningen bedömer att ramen för exploateringsnettot inte uppnås.

2.1 Ansvar i beredningen

Exploateringsnämnden ansvarar för att samordna och säkerställa kommunens samtliga åtaganden som följer av en exploatering. Vidare har nämnden, 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 samordnade 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.

Denna underlagsrapport innehåller exploateringsförvaltningens bedömningar med avseende på innehåll, genomförbarhet och ekonomi samt planerings-

förutsättningar i övrigt som är av betydelse för värderingen av behovet av ett förnyat politiskt ställningstagande. Utifrån exploateringsnämndens reglemente ger förvaltningen en samlad ekonomisk bild av vilka kommunala investeringar som krävs för ett genomförande. Underlaget beskriver på en övergripande nivå vad de olika investeringarna innefattar och vilken nämnd eller styrelse som ansvarar för dem. De gemensamma övervägandena, bedömningarna och förslag till beslut kommer att göras i nära samverkan mellan exploateringsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen.

3 Övergripande ekonomiska förutsättningar

3.1 Finansiella förutsättningar för exploateringsverksamheten

Det totala ekonomiska åtagandet för kommunen inom stadsutvecklingsområdet 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 ökade byggkostnader som på inkomstsidan genom minskade byggrättsvärden och därmed lägre markförsäljningsinkomster.

Samttaget är slutsatsen att exploateringsverksamhetens självfinansiering är beroende av att exploateringsportföljen kompletteras med stadsutvecklingsförslag som har goda förutsättningar att bidra positivt till självfinansieringen.

För närvarande utgör den generellt svaga markprisutvecklingen den främsta utmaningen för exploateringsverksamheten att kompensera för försämrade kassaflöden i enskilda projekt. För att minska effekterna av den nuvarande svaga marknaden ställer krav på att kommunen agerar aktivt när marknaden väl blir starkare igen. Det är även nödvändigt att kommunen utvecklar projekt på egen mark som bidrar positivt till självfinansieringen.

3.2 Exploateringsekonomi i korthet

Exploateringsinvesteringar omfattar markberedande åtgärder, om staden är markägare, för att skapa förutsättningar för kvartersmark samt av utbyggnad av den allmänna plats som krävs i enlighet med detaljplanen.

Iordningställande av kvartersmark finansieras av exploateringen, direkt av exploatören, eller via markförsäljning om staden är markägare.

Iordningställande av kvartersmark för stadens egna verksamheter såsom förskola, skola och vård finansieras av det kommunala skattekollektivet.

Utbyggnaden av allmän plats finansieras delvis av exploateringsinkomster (exploateringsbidrag eller markförsäljning). Exploateringen ska delfinansiera den del av allmän plats, parker, torg och gator som krävs för detaljplanens genomförande och som är till nytta för bebyggelsen till en standard som är normal på orten. Åtgärder som enligt plan- och bygglagen (PBL) inte kan tas ut av en exploatör eller fastighetsägare, sådana som till exempel ger nytta för ett större område, finansieras av skattemedel. Fördelningen utgår från PBL:s 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. Exploateringen får exempelvis inte enligt gällande lagstiftning finansiera utbyggnad av lokaler för kommunal verksamhet eller finansiera framtida drift- och underhållskostnader för kommunala anläggningar. Utbyggnad av vatten och avlopp finansieras via taxor och avgifter och inte genom exploateringsbidrag eller genom stadens markförsäljning.

Övergripande infrastrukturinvesteringar som krävs för eller blir en följd av den tillkommande bebyggelsen, som exempelvis huvudvägnet eller investeringar i lokaler för kommunal service, innefattas inte av exploateringsverksamheten och exploateringsekonomi. Dessa hanteras inom ramen för stadens och ansvariga nämnders ordinarie investeringar.

Exploateringsnämnden har ett budget- och samordningsansvar för kommunens samlade exploateringsekonomi. Budgetansvaret innefattar dock inte de taxefinansierade delarna. Utöver investeringsekonomi har exploateringsverksamheten en direkt påverkan på nämndernas driftsekonomi.

Ökade ytor och fler anläggningar i form av allmän plats ökar drift- och underhållsbehovet, där kapitalkostnaden utgör en stor del, för den verksamhet som ansvarar för den enskilda anläggningen.

Exploateringsverksamheten påverkar kommunens resultat. Resultatet av markexploatering utgörs av inkomsten vid markförsäljning minus de utgifter som kommunen haft för att iordningställa kvartersmarken i säljbart skick, till exempel markförvärv, marksanering, och arkeologi. Inkomster och utgifter för anläggningar som kommunen ska fortsätta att äga, till exempel allmän plats eller kvartersmark ingår inte. Resultatet av verksamheten tillfaller inte exploateringsnämnden utan förs månadsvis över till kommuncentrala poster. Resultatet bör inte användas för finansiering av kommunens löpande verksamhet då inkomsten inte är garanterad varje år. Ett överskott kan emellertid användas till finansieringen av stadens investeringar. Resultatet avräknas då kommunens

balanskravsresultat fastställs. Om målet för god ekonomisk hushållning för exploateringsverksamheten uppnås, som innebär att självfinansieringsgraden ska vara minst 100 procent över en rullande 10-årsperiod, medför detta att verksamheten (investeringarna) inte belastar skattekollektivet.

3.3 Övergripande investeringar

Det kommer krävas en fungerande övergripande kommunal teknisk infrastruktur till följd av den tillkommande bebyggelsen såsom bland annat ledningsstråk, huvudvägnät eller huvudstråk för kollektivtrafik, tidigare kallade generalplaneinvesteringar. Dessa åtgärder utgör ett grundläggande åtagande för staden genom att investera för en växande befolkning, ett hållbart resande och hög tillgänglighet i regionens kärna. Dessa hanteras inte inom ramen för stadens exploateringsverksamhet utan hanteras inom ramen för den långsiktiga investeringsplaneringen i respektive nämnd.

Övergripande kommunal teknisk infrastruktur avser anläggningar som syftar till att betjäna staden som helhet och fler områden än exploateringsområdet. Därav omfattas inte åtgärderna av exploateringsverksamheten, eftersom de inte till någon del finansieras av de inkomster som exploateringen genererar. Utgångspunkten för dessa åtaganden är att de fullt ut finansieras av kommunala skattemedel, avgifter eller via delfinansiering från stat och region.

3.4 Kommunal följdinvesteringar

Planerade exploateringar medför behov av investeringar inom kommunens huvudverksamheter såsom skola, förskola och skola, kultur och idrott.

4 Huvudprogram Backaplan

Backaplan ingår som ett av Älvstadens delområden och ska genom sin stadsutveckling bidra till att *stärka kärnan, möta vattnet och hela staden*. För Backaplan ligger en stor vikt i uppdraget att *hela staden* över älven och i kombination med stärkt kollektivtrafik i form av pendeltågstation och spårväg *stärka kärnan*. Genom Kvillebäcken *möter stadsdelen vattnet* när bäcken förstärks och lyfts fram fördagvatten och skyfall.

Den pågående stadsutvecklingen på Backaplan bedöms tillskapa cirka 10 000 bostäder, 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 ökade 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 i omfattning sedan planprogrammet men bedöms fortsatt kunna nå målbilden gällande rekreationsytor och ökad biologisk mångfald. 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.

Förvaltningen bedömer att målet om en variation av upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar är svårt att bedöma då kommunen i mycket begränsad omfattning reglerar varken 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 organiserat i ett huvudprogram som har till ansvar att leda, styra och samordna plan- och exploateringsprojekt samt utbyggnad av allmän plats för området. Det är i detaljplanerna, exploaterings- och investeringsprojekten som leveranserna sker.

Backaplan är uppdelat i fyra delområden där område ett; Östra Kvillebäcken är färdigställt. Delområde fyra som omfattar Hjalmar Brantingsstråket, delområde tre som står inför en stadsutveckling samt delområde två, som omfattas av det tidigare ekonomiska inriktningsbeslutet och där stadsutveckling nu pågår.



Bild1: redovisar delområden inom huvudprogrammet

4.1 Planprogram

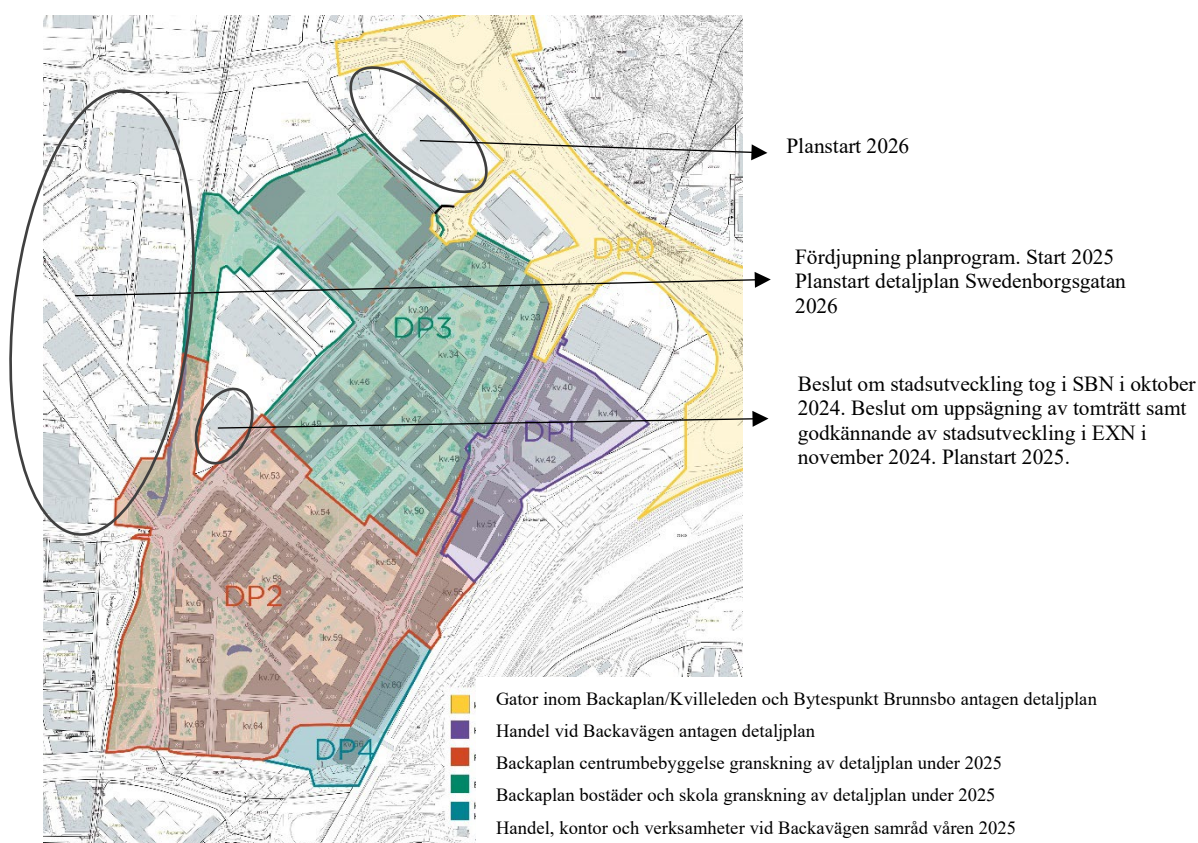
Som grund för stadsutvecklingen på Backaplan ligger det planprogram som godkändes i byggnadsnämnden 2019 och till vilket det ekonomiska inriktningsbeslutet kopplas. Det ekonomiska inriktningsbeslutet beslutades i kommunfullmäktige samma år.

Inom planprogrammet arbetades ett antal effektmål och nyttor fram i syfte att nå visionens mål. Effektmål och nyttor beslutades som en del av direktivet för huvudprogram Backaplan.

För fortsatt stadsutveckling har planprogrammets delområde 2, delats upp i ett flertal detaljplaner varav två är i genomförande och tre under pågående planering. Ytterligare tre planer har fått planbesked och förväntas starta under de kommande åren.

4.2 Detaljplan

Inom detaljplanerna sker ytterligare utredningar och analyser. Ett antal förändringar har skett som påverkar projektens ekonomi och därmed även inriktningsbeslutet. Som grund för förändringarna ligger förändrade önskemål från aktörerna, behov av nya tekniska lösningar, förvaltningars förändrade krav och önskemål samt andra beslut. Vid samtliga förändringar har en avvägning och en lämplighetsbedömning skett gällande de intressen som behöver kompromissas kring. Inom huvudprogrammet finns i dagsläget tre pågående detaljplaner och två antagna som är under utbyggnad. Ytterligare tre planer har fått planbesked och förväntas starta under kommande åren.



4.2.1 Förändringar samt dess konsekvenser på ekonomin

Markförsäljning

I planprogrammet planerades för en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan från väg till stadsgata. En av de bärande tankarna i detta var en minskad gatusektion genom att tidigare vägområde skulle omvandlas till kvartersmark med bostäder och verksamheter. Då beslut gällande genomförandet av en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan dröjde beslutades att frigöra beroendet mellan projekten detaljplan 2 (centrumbebyggelse) och Hjalmar Brantingsgatan genom att dra tillbaka kvarteren och låta vägområdet vara orört. Förändringen innebar en minskad inkomst i projektet på grund av minskad möjlighet till markförsäljning.

Det beräknade värdet av markförsäljningen inom Dp1 (handel vid Backavägen) skiljde mot faktisk markförsäljning då upplåtelseform ändrades innan försäljning samt prisavdrag för marksanering skedde.

I planprogrammet planerades för en större byggnadsvolym vid entrén till Backaplan. Volym- och stadsbildsstudier har genomförts och bedömningen är att det fortsatt är en plats som kan tåla en högre byggnad, dock inte fullt den volym som bedömdes i det tidiga skedet i planprogrammet. En minskad byggrätt förändrar bedömd beräknad inkomst i DP4 (handel, kontor och verksamheter). Platsen är attraktiv såväl ur annonsläge som tillgänglighet vilket kan komma att avspegla sig i markpriset och därmed kompensera för den minskade volymen.

I planprogrammet planerades för en 7–9 skola och två bostadskvarter på kommunens mark. Som en följd av kommunfullmäktiges beslut om att lokaler för långsiktiga kommunala behov i första hand ska ägas behövde strukturen arbetas om för att även inrymma en förskola. Förändringen ledde till en mindre byggrätt för bostäder och därmed en minskning av den bedömda markförsäljningsintäkten.

I planprogrammet pågick samtal kring friköp av tomträtt på ny detaljplan. Då tomträttsinnehavaren inför planstart inte bedömde friköp på ny plan längre aktuellt förändrades dessa förutsättningar och den bedömda markförsäljningen uteblev. Försäljning av tomträtter redovisas i normalfallet inte i en exploateringskalkyl dock tog dåvarande fastighetskontoret beslut att all markförsäljning inom området skulle redovisas i inriktningsbeslutet. Denna bedömning ligger kvar som grund i planeringsbeslutet. Utifrån de nya förutsättningarna med högre krav om skolor och förskolor på kommunal mark, i kombination med svårigheten att hitta lämpliga ytor för dessa verksamheter resulterade bedömning att den kommunala fastigheten Backa 173:2, upplåten med tomträtt är den enda plats som uppfyller kraven inom delområde 2. Den tomträttsupplåtna fastigheten bedöms utöver förskola kunna rymma ett antal hyreslägenheter vars markförsäljning kan ge en inkomst till staden motsvarande halva det belopp som friköpet bedömdes ge. Den kommunala fastigheten som upplåts med tomträtt ska enligt avtal återlämnas till staden i avröjt skick. Tomträttsavgälden uppgår till 850 tkr per år för fastigheten.

Förskolor och skolor

Den ändrade styrningen och nyckeltalen för förskolor och skolor har påverkat såväl exploateringsekonomi som tidplanen för projekten, med hänsyn till de omtag som behövt genomföras. Planprogrammet grundar sig på den dåvarande riktlinjen från stadsledningskontoret och lokalsekretariatet med inhyrning av relativt små enheter förskola. Inhyrningen skulle ske genom tillämpning av hyresundantaget som vid den tidpunkten var praxis. Tre skolor med tillhörande gård planerades efter de enhetsvolymerna stadsledningskontoret och skolförvaltningen vid den tidpunkten önskade.

I det ramavtal staden skrev med fastighetsägarna uttrycktes vilja från båda parter att staden skulle köpa fastigheterna för de två skolorna av de privata aktörerna vilket skulle innebära att staden kunde äga skolorna och hyra in förskolorna.

Överenskommelsen med fastighetsägarna har ändrats och omfattat nu endast möjlighet att köpa en fastighet för skola/förskola vilket även det påverkar strukturen. I den ekonomiska bedömningen har därmed ett planerat fastighetsförvärv tagits bort.

Under arbetet med detaljplanerna tydliggjordes att hyresundantaget inte är tillämpligt enligt *Lagen om offentlig upphandling (LOU)*.

Stadsfastighetsförvaltningen som är den upphandlande parten tog därmed beslut om att hyresundantag inte kan tillämpas. Kommunfullmäktige tog år 2023 ett beslut om riktlinjer för ägande och hyrande av kommunala lokaler. Där anges att lokaler med bedömd verksamhet på längre tidsperioder än 15 år ska ägas.

Stadsbyggnadsnämnden yrkade under våren 2024 på en omstrukturering av förskolor till att åter placeras som en del av kvarteren. Då staden inte har rådighet över marken eller kan lovas/lova inhyrning på privat mark bedömdes lösningen som juridiskt och ekonomiskt svår att genomföra. Fastighetsägarna var i detta sammanhang tydliga med att de inte avsåg sälja marken till staden. De ansåg också att lösningen bidrog till sämre bostadsmiljöer.

Som nämnts ovan innebär dessa förändringar en minskad inkomst av markförsäljning för bostäder då marken i stället nyttas för skola och förskola. Den negativa konsekvensen på exploateringsekonomin, genom minskad inkomst av markförsäljning bedöms dock ge motsvarande positiv ekonomisk effekt på stadsfastighetsnämndens investeringsbudget och förskolenämndens driftsbudget.

De ovan nämnda förändrade enhetsvolymerna samt nyckeltal för friytor för förskolor och skolor i kombination med huvuddelen av skolor och förskolor på kommunal mark har inneburit ett större tryck på friyta. Berörda förvaltningar har på bästa sätt samordnat för att optimera utnyttjandet av den mark som finns tillgänglig. Detta har renderat ett förslag med en kombinerad en låg- och mellan och högstadieskola i syfte att effektivisera byggrätt samt skolgård. De nya volymenheterna medför även att endast en, från tidigare två, låg- och mellanstadieskola behövs inom delområde 2. Sammanvägt bidrar detta till att uppnå programmets nyckeltal på friytor, kompensationsytor, mm och i möjligaste mån bibehålls park och byggrätt för hyresrätter på stadens mark. Nuvarande förslag innebär att skolbehovet samlokaliseras på stadens mark i en större sammanhängande skoletablering.

När den grönyta som finansieras gemensamt av fastighetsägarna minskar till förmån för mer mark för kommunal service som staden ska finansiera och äga, ökar stadens kostnader. Att kostnaderna ökar beror framför allt på att marken i Backaplan i allmänhet – och inom berörd mark i norra delen av programområdet i synnerhet – är förorenad. När allmän plats park ersätts av kvartersmark för kommunal service kommer staden ensam att behöva bära stora kostnader för att sanera marken.

Stadsbyggnadsnämnden tog i september ett inriktningsbeslut om skolor och förskolor på Backaplan. Beslutet innebär ett inbyggt beroende mellan olika planetapper, där det bedömda minimibehovet av förskola och skola i detaljplan 2, centrumbebyggelse kräver utrymme/säkerställande i andra detaljplaner.

Gator och parker

Backaplan blir genom stadsutvecklingen en helt ny stadsdel och en stor mängd nya gator och parker behöver anläggas i området. Bedömda kostnader för att bygga ut gator och parker har ökat från inriktningsbeslutet, även efter hänsyn tagen till prisutvecklingen. Kostnaderna i projekten totalt bedöms dock fortsatt vara inom den indexreglerade kostnadsramen som kommunfullmäktige beslutade om 2019.

Utgiftsökningen utöver index beror till del på att stadens metodik för kostnadsbedömningar 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 kostnader. Totalt har dock parkytan i området minskat i omfattning sedan inriktningsbeslutet 2019.

Det finns också specifika innehållsförändringar som skett sedan planprogrammet, nedan listas de största av dessa:

Backavägen: I samband med ledningssamordningen konstaterades att träd inte skulle rymmas inom planerad sektion av gatan med hänsyn till den omfattande mängd av ledningar under mark. Gatusektionen breddades för att inrymma träd och därmed uppfylla planprogrammets och detaljplanens effektmål.

Kvilleplatsen och Kvillebäcksparken: Av de fem planerade gångbroarna genomförs nu endast tre vilket medför en kostnadsminskning, ytterligare broar kan bli aktuell i kommande framtida stadsutveckling. Kostnaderna för bussgata över Kvillebäcken bedöms däremot öka utifrån komplicerad geoteknik, samt rivning av befintlig bro. Kalkylen har även kompletterats med kostnaderna för tillståndsansökan för vattenverksamhet vilket krävs för bron. En genomförandestudie för bron och platsen pågår, där lösningen att behålla befintlig bro utreds som huvudalternativ. Bedöms det alternativet vara genomförbart kan det minska både kostnader och klimatavtryck.

Åtgärder i och i anslutning till Hjalmar Brantingsgatan och Hjalmar Brantingsmotet: Då beslut gällande planering och genomförandet av en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan dröjde beslutades att frigöra beroendet mellan projekten detaljplan 2 (centrumbebyggelse), detaljplan 4 (Kontor och bytespunkt) och Hjalmar Brantingsgatan. Detta innebär att bebyggelse och gator inom detaljplan 2 och 4 behövde planeras för att ansluta till Hjalmar Brantingsgatans befintliga utformning. Detta kräver relativt stora åtgärder för anpassning av befintligt stråk. För detaljplan 4 medför det även behov av ombyggnation av delar av Brantingsmotet. Åtgärderna medför kostnader som tillkommit efter inriktningsbeslutet.

Staden har nu tagit fram ett stadsutvecklingsförslag med en kostnadsbedömning för en omvandling del av Hjalmar Brantingsgatan samt bytespunkten. I det fall beslut fattas om att genomföra ombyggnation av Hjalmarstråket enligt

Stadsutvecklingsförslaget finns stora samordningsvinster och medföljande kostnadsbesparingar för staden, under förutsättning att en sådan utbyggnad kan samordnas i tid med genomförandet av detaljplan 2 och 4.

Deltavägen: Deltavägens södra del (nuvarande Kvillebäcksvägen) har breddats, med hänsyn till tillkommande funktioner så som pendelcykelstråk och citybussstråk med delvis egna kollektivtrafikkörfält.

Anpassning mot befintligheter i norra Backaplan: Eftersom Backaplan planeras och byggs ut i flera etapper tillkommer kostnader för att ansluta varje etapp till sin omgivning. Då etappindelningen inte var känd vid inriktningsbeslutet fanns en kostnad för detta inte med i den ekonomiska bedömningen. Åtgärderna handlar bland annat om komplettering och flytt av kontrollstationer för trängselskatt som behöver göras i takt med att nya gator öppnas i norra Backaplan. Ett annat exempel är cirkulationsplatsen i korsningen mellan Deltavägen och Norra Deltavägen.

Tidigare kollektivtrafikgata: I detaljplan 2 finns en gata som i planprogrammet hade funktion av bussgata och citybuss-stråk. Då funktionen bussgata var till nytta för mer än exploateringen ingick denna i de fördelade anläggningarna och bekostades till 50 % av exploateringen och till 50 % av skattekollektivet. Gatans funktion har sedan ändrats till primärt ett lokalt behov med bland annat nedfarter till garage under handelskvarteren. Gatan bedöms nu vara allmän plats med lokal funktion och helt till nytta för exploateringen och finansieras därmed till fullo av exploateringsbidrag.

Idrottsparken: Den nordligaste bostadsnära parken i Backaplan, med arbetsnamnet "Idrottsparken" efter sitt läge i närheten av idrottshallen och skolan, har minskat i omfattning då yta istället prioriterats till friyta på skolgård. Detta medför en kostnadsbesparing för utbyggnad av allmän plats, men en kostnadsökning totalt då park ersätts av kvartersmark för kommunal service där staden ensam bär kostnader för att sanera marken.

Kvillebäcksparken: Då parkytorna inom delområdet har minskat till omfattning har funktionen och nödvändigheten av parken kopplat till exploateringen ökat. Staden har utifrån detta har parken bedömts som en lokal anläggning som till fullo betalas av exploateringen. Detta är en ändring från inriktningsbeslutet där 20% bedömdes som en nytta för ett större område och därmed bekostas av skattekollektivet.

Ledningsomläggningar

Den genomförda ledningssamordningen har identifierat berörda samt erforderliga tillkommande ledningar. Detta har bland annat inneburit att den valda gatustrukturen med fokus på stadsgator har lett till fler ledningsomläggningar än vad som tidigare har antagits. Kostnadsökningarna omfattar huvudsakligen de fördelade anläggningarna, benämnda som stommen och fördelas mellan exploateringen och skattekollektivet. En större ledningsomläggning med anledning av iordningställande av kvartersmark, där staden är markägare har tillkommit. Kostnadsuppskattningar för ledningsomläggningar är grova kostnadsbedömningar i tidigt skede.

Markmiljö

Ökad kunskap och underlag avseende kvartersmarkens användande (garage och/eller källare planeras nu i de flesta kvarteren) medför att behovet av miljöschakt har minskat. Vilket medför att mängden förorenade massor för staden att hantera har minskat. Samtidigt har mottagnings- och transportkostnader för hantering av förorenade massor ökat. Posten generella osäkerheter har minskats från 50% till 25% avseende detaljplan 2 centrumbebyggelse, detaljplan 3 bostäder lokaler mm samt detaljplan 4, Handel, kontor och verksamheter vid Backavägen. Gällande övriga ej startade detaljplaner samt planer där åtgärdsutredningar ännu inte har påbörjats inom delområde 2 ligger posten generella osäkerheter kvar på 50%. Det justerade riskpåslaget medför en minskade kostnader i detaljplan 2, 3 och 4.

Geoteknik

De geotekniska förutsättningarna på Backaplan är generellt dåliga med pågående sättningar av marken. Som grund för den ekonomiska bedömningen ligger att pågående sättningstakt inte får öka vilket innebär att de geotekniska åtgärderna i projektkalkylen relativt omfattande. Utöver det finns ett generellt osäkerhets- och riskpåslag om 50%.

I utbyggnaden av Backavägen inom detaljplan 1, handel vid Backavägen, har stadens krav på sättningar enligt Teknisk handbok varit utgångspunkt för projekteringen. Detta innebär att vissa sättningar accepteras och följaktligen att de geotekniska åtgärderna har varit mindre omfattande än kalkylens antagande.

Detta pekar mot att innehållet av geotekniska åtgärder i Backaplans kalkyl kan komma att minskas när fördjupade undersökningar görs i övriga delar av området, och/eller att riskpåslaget för geoteknik kan minskas, vilket i så fall innebär kostnadsminskningar. Dock kvarstår osäkerheter kring bland annat grundvattnets påverkan på de geotekniska åtgärderna. Fortsatt utredning krävs därför för att fastslå om innehållet av geotekniska åtgärder och/eller riskpåslaget för geoteknik kan minskas.

4.2.2 Förändringar av bedömda exploateringsutgifter

Bedömda exploateringsutgifter för att bygga ut gator och parker, inklusive byggherrekostnader, inom Backaplans delområde 2 är nu cirka 4 600 miljoner kronor. Exploateringsutgifterna i projekten bedöms dock fortsatt vara inom den indexreglerade projektramen som kommunfullmäktige fattade beslut om 2019.

Det innebär att de bedömda exploateringsutgifterna är i nivå med projektramen för exploateringsutgifterna på 3 500 miljoner kronor i 2018 års prisnivå, motsvarande 4 600 miljoner kronor i 2024 års prisnivå.

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 är 4 600 miljoner kronor, i 2024 års prisnivå. Det innebär att den ursprungliga generella riskreserven har konkretiserats och är nu

fördelad till respektive underliggande projekt.

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.

4.3 Finansiering av huvudprogram Backaplan

Exploateringsprojekten finansieras genom markförsäljning, exploateringsbidrag, samt skattefinansiering. Bedömda inkomsterna av markförsäljning, exploateringsbidrag uppgår till ca 3,7 mdkr. (2024 års prisnivå).

4.3.1 Exploateringsbidrag

Göteborgs Stads riktlinjer för exploateringsavtal (beslut i kommunfullmäktige 2020-10-15 §15) reglerar övergripande principer för exploateringsavtal.

Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen och som inte avser ett avtal mellan kommunen och staten om utbyggnad av statlig infrastruktur. I exploateringsavtalet regleras bland annat exploateringsbidrag.

Förutsättningar för exploateringsbidrag

De åtaganden för byggherren eller fastighetsägaren som anges i exploateringsavtalet ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Med sådana åtgärder avses även åtgärder som behöver vidtas utanför det område som den aktuella detaljplanen omfattar och som är direkt föranledda av detaljplanen. Till denna kategori hör åtgärder som behövs för att ett nytt bebyggelseområde ska kunna fungera, till exempel anläggande av gator och annan infrastruktur.

Byggherrens eller fastighetsägarens åtaganden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen. Åtagandena avser inte åtgärder för vård, utbildning eller omsorg, som kommunen har en skyldighet att enligt lag tillhandahålla. Självkostnadsprincipen ska tillämpas, att ersättning/avgifter ska svara mot de faktiska kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller.

Exploateringsbidrag vid etappvis utbyggnad

Exploateringsavtalet får även avse exploateringsbidrag för åtgärder som har genomförts före avtalets ingående; om detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad. Staden har för avsikt att inom vissa områden ta ut exploateringsbidrag för åtgärder som steg i en etappvis utbyggnad och förutsättning för berörda kommande detaljplaneområden.

Exploateringsbidraget kan i dessa fall komma att avse sådana åtgärder som utförts före respektive efter exploateringsavtals ingående. Även förskottering av

exploateringsbidrag för kommande åtgärder kan bli aktuellt vid etappvis utbyggnad.

Backaplan kommer byggas ut i flera etapper och där vissa större anläggningar behöver komma till i ett tidigt skede. För att klara denna etappvisa utbyggnad upprättades ett ramavtal med de ingående fastighetsägarna i pågående detaljplanarbeten inom avtalsområdet. Fastighetsägare i kommande (ej startade) planer inom avtalsområdet bedöms ha nytta och kommer ta del av dessa anläggningar.

I Stadens riktlinjer för exploateringsavtal redovisas under vilka förutsättningar ett exploateringsavtal får avse exploateringsbidrag för åtgärder som har genomförts före avtalets ingående.

Utbyggnaden av Backaplan kommer ske under lång tid och där flera stora anläggningar kommer byggas ut redan i de första etapperna. Det innebär att projektet är framtungt för staden då avsikten är att framtida detaljplaner ska vara med och finansiera dessa anläggningar då de är till nytta även för dem. En etappvis utbyggnad ger en möjlighet för staden att ta ett ansvar för stadsutvecklingen genom att tidigt ta stora investeringar som ofta inte går att genomföra stegvis. Riskerna är att kommande etapper dröjer eller inte alls genomförs vilket kan innebära att den ekonomisk balansen för projektet dröjer eller i värsta fall inte blir av.

För kommande planer och i det fall ett ramavtal inte finns kan staden i sina riktlinjer för exploateringsavtal, bilaga 1 och 2, redovisa under vilka förutsättningar ett exploateringsavtal får avse exploateringsbidrag för åtgärder som har genomförts före avtalets ingående.

4.3.2 Markförsäljning

Kommunen äger endast ca 20 % av marken på Backaplan. Huvuddelen av markförsäljning ligger inom ramen för exploateringsprojekt i planeringsskede och ingår i detaljplan 3 bostäder, lokaler mm vid Backavägen och Norra Deltavägen samt detaljplan 4 Handel, kontor och verksamheter vid Backavägen samt i lagakraftvunnen detaljplan 1, Handel vid Backavägen. I kommande ännu ej startade detaljplaner har staden en mindre andel mark.

Sammanlagt bedömt värde av markförsäljning uppgår till 850 mnkr. I ramavtalet anges att de ingående parterna ska få möjlighet att svara på markanvisningar inom ramavtalsområdet. Intresse från parterna har visats för såväl bostadskvarteret inom detaljplan 3 som för kontor och handelsbyggnaden i detaljplan 4.

Summan av de förändringar som gäller markförsäljning under 4.2.1 uppgår till ca 125 miljoner kronor.

4.4 Beroenden

Utifrån genomlysningen av ekonomin för huvudprogram Backaplan kan exploateringsförvaltningen konstatera att beroenden mellan och inom projekten genomgående är av sådan karaktär att förändringar av innehåll eller utformning i en detaljplan har effekt på en eller flera andra detaljplaner.

Genomlysningen visar också att de starka beroenden som finns innebär att konsekvenserna av att inte genomföra ett eller flera projekt eller åtgärder skulle innebära stor påverkan på kvaliteter, nyttor samt konsekvenser som behov av skolor och förskolor, skyfallshantering etc.

Utöver beroenden mellan projekten finns beroenden till angränsande projekt så som Bytespunkt Brunnsbo, spårväg och citybuss Brunnsbo-Linné via Lindholmen. Utbyggnaden av spårväg i Backavägen mellan Hjalmar Brantingsplatsen och Brunnsbo planeras vara klart 2029 och kräver planstöd, vilket innebär att tidplan och medfinansiering av åtgärden är beroende av förutsättningar i Sverigeförhandlingen. Ur ett kommunalt investeringsperspektiv bedömer exploateringsförvaltningen att den fulla nyttan av dessa investeringar i inte oväsentlig omfattning beror av Backaplans utveckling.

4.5 Risker

Övergripande risker

De aktuella konjunktur- och marknadsriskerna kan leda till att utbyggnaden genomförs under en längre tidsperiod än tidigare bedömts.

En förlängd utbyggnadstakt kan påverka kostnaderna för utbyggnaden negativt.

Finansieringsrisker

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.

En annan finansieringsrisk är förenad med osäkerheterna kring exploateringsbidrag. Risken avser dels framtida exploateringsbidrag där kommunen förskotterar utbyggnaden av allmän plats, i Backaplan kallad stommen. Ramavtalet reglerar pågående och kommande planers andelar i dessa anläggningar. Risk finns dock om bedömd stadsutveckling inom området inte fullföljs till fullo, vilket skulle innebära att staden inte får finansiering genom exploateringsbidrag från dessa planer och därmed inte får bedömt finansieringsbidrag för stommeanläggningarna.

Kalkylrisker

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

av att både planering och genomförande pågår. Kalkyler grundar sig på grova kostnadsbedömningar utifrån schabloner, gällande ledningsomläggningar, i ett tidigt skede.

5 Samlad ekonomisk översikt för Backaplan

5.1 Huvudprogram Backaplan

Nedan redovisas de plan- och exploateringsprojekt som ingår i huvudprogram Backaplan och som är i planerings- eller genomförandeskede.



Detaljplan 0: Gator inom Backaplan

Detaljplan 1: Handel mm vid Backavägen

Detaljplan 2: Centrumbebyggelse

Detaljplan 3: Bostäder, lokaler m.m. vid Backavägen och Norra Deltavägen

Detaljplan 4: Handel, kontor och verksamheter vid Backavägen

5.1.1 Planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar

Planeringen för Backaplan har pågått under många år och i aktiv form sedan 2017. Området har ett strategiskt läge i staden och en stadsutveckling på platsen bidrar till att knyta samman staden över älven och stärka kärnan. Området ligger strategisk och där pågående investeringsprojekt ytterligare har förstärkt det attraktiva läget. Som exempel kan nämnas investeringar i Hisingsbron, trafikmot vid Kvilleleden, ny pendeltågstation vid Brunnsbo samt spårväg genom området på Backavägen. Vidare planeras för citybuss upp genom området på Swedenborgsgatans norra del.

Hjalmar Brantingsplatsen är redan idag en av regionens allra största knutpunkter för kollektivtrafik och kommer ytterligare förstärkas med ovan nämnda satsningar.

Att omvandla ett område från industri och verksamhet till blandstad är förenat med kostnader inte minst på allmänplats. Gator, torg parker, skolgårdar och kvarter marksaneras och grönska tillskapas vilket är en långsiktig investering för en renare och klimatanpassad stad.

Investeringarna omfattar även fastighetsutveckling av stadens fastigheter med skolor och förskolor, värden som inte återspeglas i exploateringskalkylen. Stadsutveckling på Backaplan påverkar även fastighetsvärden i angränsande områden och skapar synergier och utveckling långt utanför projektets gränser.

Sammantaget bedömer 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.

Att inte fortsätta pågående planering och genomförande av stadsutvecklingen på Backaplan skulle innebära att stora infrastrukturinvesteringar som är under genomförande eller genomförda inte får de effekter som avsågs vad gäller resande och utveckling. Det skulle även innebära att stadens bostadsåtagande i Sverigeförhandlingen påverkas negativt.

Förvaltningen bedömer att den ekonomiska prognosen med ett förändrat netto är en förutsättning för att fortsatt kunna leverera ett stadsutvecklingsprojekt i linje med stadens riktlinjer och målbilden för området.

Huvudprogrammet Backaplan omfattar ett större geografiskt område än delområde 2, vilket denna rapport berör. Möjligheten att förverkliga målbilden för hela huvudprogramsområdet beror på parametrar som fortfarande är i tidiga

skeden och därmed svåra att bedöma. Dock bedöms delområde 2 kunna uppnå målen och leverera de effekter som förväntas av stadsutvecklingen på platsen.

	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

Inkomsterna (markförsäljning, exploateringsbidrag) bedöms uppgå till 3 700 miljoner kronor och utgifterna (myndighetsutgifter, markförvärv, markåtgärder, utbyggnad allmän plats) bedöms uppgå till 4 600 miljoner kronor.

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

Utbyggnaden av Backaplan delområde 2 har påbörjats i de norra delarna inom detaljplan 1, Handel vid Backavägen samt utbyggnaden av Kvilleleden och bytespunkt Brunnsbo. 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.

Behovet av ett planeringsbeslut har flera grunder. Planeringsbeslut är en del av stadens nya arbetssätt för att fånga den samlade bilden av finansiering av stadsutvecklingsprojekt. Då planeringen och utbyggnaden av Backaplan kommer ske under många år framöver underlättas arbetet av att införlivas i de nya processerna. Av samma skäl underlättas att få ett beslut i 2024 års prisnivå.

5.1.2 Driftskonsekvenser

Kapitalkostnader och drift- och underhållskostnader för den allmänna platsen

Förvaltning	Drift/underhåll tkr/år	Kapitalkostnader tkr/ genomsnitt år 1 - 10
Stadsmiljö gata	2 400	72 000
Stadsmiljö park	4 600	39 000
Summa	7 000	111 000

För beräkning av kapitalkostnader har nuvarande internräntesats 2,25 procent använts och för avskrivningstiden har en schablon på 70 år använts för gata respektive 30 år park.

Driftkostnad för spårväg om 2 550 tkr/år tillkommer, men denna finansieras genom banavgiften av Västra Götalandsregionen och belastar ej stadsmiljönämndens driftsbudget.

Stadsmiljönämnden har idag driftkostnader om ca 2 000 tkr/år i området för befintliga anläggningar. Ökningen av drift- och underhållskostnader för stadsmiljönämnden blir ca 5000 tkr/år.

VA-kollektivet kommer att få kostnader för framtida drift av ledningar inom delområdet. Faktiska intäkter bestäms av VA-taxa som gäller vid tiden då förbindelsepunkten meddelas till respektive fastighet.

5.1.3 Uppföljning och rapportering

Rapporteringen av huvudprogram Backaplan sker under punkten projektrapportering till exploateringsnämnden i syfte att löpande informera nämnden om portföljens utveckling. Nuvarande rapportering sker två gånger om året.

Huvudprogrammet levererar en statusrapport månadsvis samt utökad rapportering fem gånger per år till huvudprogrammets styrgrupp. Rapporteringen omfattar, ekonomi, tid, innehåll och kvalitet.

Särskild uppföljning kommer göras till exploateringsnämnden för de exploateringsprojekt som har en bruttoinvestering på motsvarande eller över 300 mnkr efter att detaljplanen har vunnit laga kraft.

Uppföljning mot inriktningsbeslut

Vid bedömning av prisförändringar gällande alla utgifter samt inkomster avseende exploateringsbidrag har ett entreprenadindex med basår 2018 tillämpats (årsmedel). En indexkorg är framtagen med sju olika index som är viktade efter uppskattad storlek/mängd.

För att kunna jämföra utgifterna samt inkomster från exploateringsbidrag med inriktningsbeslutet taget (2018 års prisnivå) har kalkylen i 2024 års prisnivå (årsmedel) räknats om till 2018 års prisnivå.

I kalkylen är inkomster från markförsäljning ~~år~~ i 2018 års prisnivå. Bedömningen är att inga prisförändringar gällande inkomster från markförsäljning har skett sedan 2018.

5.2 Övergripande investeringar i och runt denna portfölj

5.2.1 Övergripande infrastruktur och driftskonsekvenser

Till nedanstående anläggningar tillkommer driftskonsekvenser i form av kapitalkostnader samt drifts- och underhållskostnader som belastar berörd förvaltning. Dessa ingår inte i redovisningen i kapitel 5.1.5 *Driftskonsekvenser*.

5.2.2 Exploateringsnämndens skattefinansierade investeringar

Utöver exploateringsfinansierade anläggningar bedöms åtgärder behöva göras för en ny utformning av kollektivtrafikknutpunkten om ca 50 miljoner kronor. Åtgärden innefattar ett nytt hållplatsläge för regional busstrafik inklusive av- och påfartsramper från Lundbyleden, ett samlat hållplatsläge för spårvagn och citybuss längs Hjalmar Brantingsgatan samt ett norrgående busshållplatsläge på Hjalmar Brantingsgatan. Investeringen är nominerad till exploateringsnämndens samlade investeringar. Om beslut fattas om att genomföra ombyggnation av Hjalmar Brantingsgatan enligt framtagna förstudie/stadsutvecklingsförslag, finns ekonomiska och praktiska samordningsvinster om projekten kan byggas ut samlat.

5.2.3 Kommunala följdinvesteringar

För att fullfölja stadsutvecklingen behöver staden även investera i anläggningar som inte redovisas inom exploateringskalkylen.

Kretslopp och vattennämnden

Kretslopp och vatten bedömer kostnader för ledningsomläggning/flytt av ledningar som ej innefattas i exploateringsprojekten till ca 370 mkr. Ledningsomläggningar har kostnadsuppskattats grovt under 2024. Det är grova kostnadsuppskattningar i tidigt skede utifrån schablonkostnader. Ledningsutbyggnaden förutsätts göras samordnat med gatuutbyggnaden.

Higab/Kulturnämnden

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. Den indikativa kostnad som tagits fram i förstudien för det önskade behovet är en byggnad på 5 500 kvm till en kostnad av 300–350 mnkr i 2021 års kostnadsläge.

Då projektets genomförande ligger långt fram i tiden kommer investeringskostnaden att påverkas av byggnadens utformning, marknadens utveckling samt de förutsättningar som finns vid tiden för upphandling. Därmed är de uppskattade kostnaderna angivna med detta spann i förstudien.

Idrott och föreningsnämnden

Avsikten är att tillskapa en fullmåttsall med publikkapacitet för minst 300 personer. Anläggningen byggs för idrottsverksamhet och skolverksamhet (dagtid), i första hand är målgruppen barn och unga. Områdets föreningsliv får en anläggning för såväl träning som tävlingsverksamhet med huvudsakligen för breddidrott på kvällstid och helger. Avsikten är att idrottshallen ska skapa goda förutsättning för stadens invånare att kunna idrotta, ha en aktiv fritid samt att främja folkhälsa.

Då förutsättningarna ännu inte är helt kända finns endast en tidig bedömning av investeringens storlek om ca 150–170 Mkr. Beslut gällande investeringen tas i idrott och föreningsnämnden.

Med nu gällande tidplaner bedöms ett färdigställande av idrottshallen ca 2030.

Stadsfastighetsnämnden

Inom delområde 2 planeras för en skola med förskoleklass till årkurs 6 samt en skola för årskurs 7–9. Investeringsbehovet beskrivs genom schabloner. En skola med barn från förskoleklass till årskurs 6 bedöms kosta ca 200 miljoner och en skola för årskurs 7 till 9 ca 400 miljoner. Detta baserat på aktuella nyckeltal med ett påslag för oförutsedda utgifter på 10 %, samt avrundat pga. stora osäkerheter i det här skedet.

Schablonerna för förskolorna är följande: 90 miljoner för en 8 avdelnings förskola, 75 miljoner för 6 avdelnings och 60 miljoner för 4 avdelningsförskola. I delområde 2 planeras för två 8 avdelningars förskola kommunens regi.

Förändringen som innebär att kommunen bygger lokaler för kommunal service på kommunal mark och 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. Över samma tidperiod är det ca 50% större kostnad att hyra in jämfört med att äga baserat på en förskola med 8 avdelningar.

Samtidigt har förändringen effekter på exploateringsekonomi 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.

Detaljplanen anger utöver det en förskola med 8 avdelningar som ska byggas av privat aktör

6 Erforderliga ekonomiska beslut för delområde 2 Backaplan

6.1 Behov av förnyat politiskt ställningstagande

Exploateringsförvaltningen bedömer att utgiftsramen kan bibehållas för Backaplans delområde 2, innebärande ett bedömt exploateringsnetto på -900 mnkr (2024 års prisnivå). Ett godkännande av de ekonomiska förutsättningarna skulle innebära att stadsutvecklingen kan fortsätta genom de detaljplaner som ingår i delområdet. Exploateringsförvaltningen förordar att Backaplan planeras vidare i enlighet med förslaget. Därutöver förutsätts att den fortsatta planeringen arbetar för att minska osäkerheterna och riskerna och på så sätt minska kostnaderna i projekten.

Det har skett struktur- och innehållsförändringar 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 exploateringsförvaltningen bedömer att det inte är 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.

6.2 Beslut om genomförande

Exploateringsförvaltningen skulle se ett förnyat politiskt ställningstagande om fortsatt planering utifrån de ekonomiska förutsättningarna som en utgångspunkt 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 Backaplan kommer sådant beslut krävas för flera av detaljplanerna.



Stadsutvecklingsförslag för omvandling av Hjalmar Brantingsgatan, del Backaplan

Huvudrapport

2025-03-01

Versionshantering

Datum	Version	Beskrivning	Ändrat av
	0.9		
	1.0		

Innehåll

1. Sammanfattning.....	3
2. Syfte och mål	3
3. Platsen.....	4
4. Beskrivning av förslaget	5
Förslag på utveckling	5
Konsekvenser och avväganden	8
5. Strategiska och taktiska överväganden	9
Översiktsplan	Fel! Bokmärket är inte definierat.
Program	9
Taktiska överväganden	10
Bedömning ur ekonomisk dimension.....	10
Bedömning ur ekologisk dimension	11
Bedömning ur social dimension.....	12
6. Förutsättningar för genomförande	12

1. Sammanfattning

Området ligger söder om Backaplan och sträcker sig från bron över Kvillebäcken, fram till spårväxeln vid spårvägsdepån. Exakt avgränsning kommer avgöras i det fortsatta arbetet.

Syftet med förslaget är att utifrån stadens krav på god framkomlighet för gång-, cykel- och kollektivtrafik, bygga om Hjalmar Brantingsgatan till en väl gestaltad, grön och funktionell stadsgata, samt till skapa en attraktiv och kapacitetsstark bytespunkt. När centrum ska växa över älven och stora asfaltsytor ska omdanas till blomstrande blandstad, måste dagens trafikleder och barriärer omvandlas till stadsgator där människor ska vilja gå, cykla och leva stadsliv. Genom att minska trafikala överytor frigörs också exploaterbar mark.

En tydlig slutbild har tidigare inte funnits men genom detta förslag finns nu planeringsförutsättningar som Göteborgs Stad, Västtrafik och Västra Götalandsregionen är positiva till.

Området omges av flera stora projekt som hittills utgått från dagens utformning av Hjalmar Brantingsgatan: Backaplan DP2 och DP4, spårkoppling till Backavägen och spårkoppling från Lindholmen, det så kallade Norra benet.

Genom att takta utbyggnaden av gatan med dessa projekt 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.

Föreslagna åtgärder bedöms rymmas inom befintliga planer varför en ny detaljplan inte behövs. Staden äger också aktuella ytor.

Det aktuella stadsutvecklingsförslaget har starka beroenden till den planerade stadsutvecklingen inom Backaplan. Ett planeringsbeslut för Backaplans delområde 2 är under beredning till stadsbyggnadsnämnden och kommunfullmäktige. Planeringsbeslutet innehåller förslag till godkännande av en fortsatt planering av Backaplans delområde 2, samt innehåller ett förnyat övergripande ställningstagande om kommunens ekonomiska åtaganden, samt finansieringen som är förenad med stadsutvecklingsinitiativet. Avsikten med planeringsbeslutet är att åskådliggöra de ansvarsmässiga och ekonomiska åtaganden för kommunen som följer av ett genomförande.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att det vore lämpligt att beslutet om finansiering av en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan fattas inom ramen för Backaplans planeringsbeslut. Detta mot bakgrund av åtgärdens omfattning, men även eftersom stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att den är principiellt viktig mot bakgrund av beroendet till Backaplans utveckling och för kollektivtrafikens framkomlighet och kapacitet. Planeringsbeslutet i kommunfullmäktige om finansiering och uppdrag till exploateringsnämnden är en förutsättning för fortsatt genomförande.

Föreslagen hantering bedöms bidra till att kommunfullmäktige ges möjligheten att ta ställning till den samlade exploateringsekonomi för Backaplan delområde 2 och finansieringen av en omvandling av Hjalmar Brantingsstråket i en sammanhållen kontext, där även andra nödvändiga skattefinansierade investeringar åskådliggörs

Genomförandeprojektet bedöms bli stort.

2. Syfte och mål

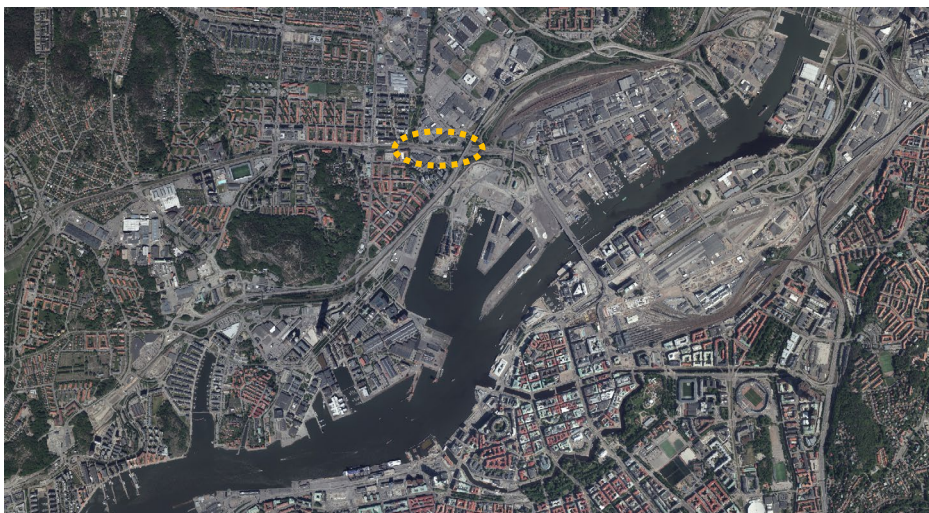
Syftet med förslaget är att utifrån stadens krav på god framkomlighet för gång, cykel, och kollektivtrafik, bygga om Hjalmar Brantingsgatan till en väl gestaltad och funktionell stadsgata i avsnittet mellan Kvillebäcken och Hamnbanan.

3. Platsen

Området ligger söder om Backaplan. Marken används idag för trafik, hållplatser och viss plantering.

Marken förvaltas idag av stadsmiljöförvaltningen.

Området består idag av en komplex trafikapparat där kollektivtrafik och biltrafik dominerar och har sinsemellan flera inbyggda konfliktpunkter. Det finns endast en passage över Hjalmar Brantingsgatan för gång och cykel. Gatuavsnittet saknar nästan helt vistelsekvaliteter.



Översiktskarta



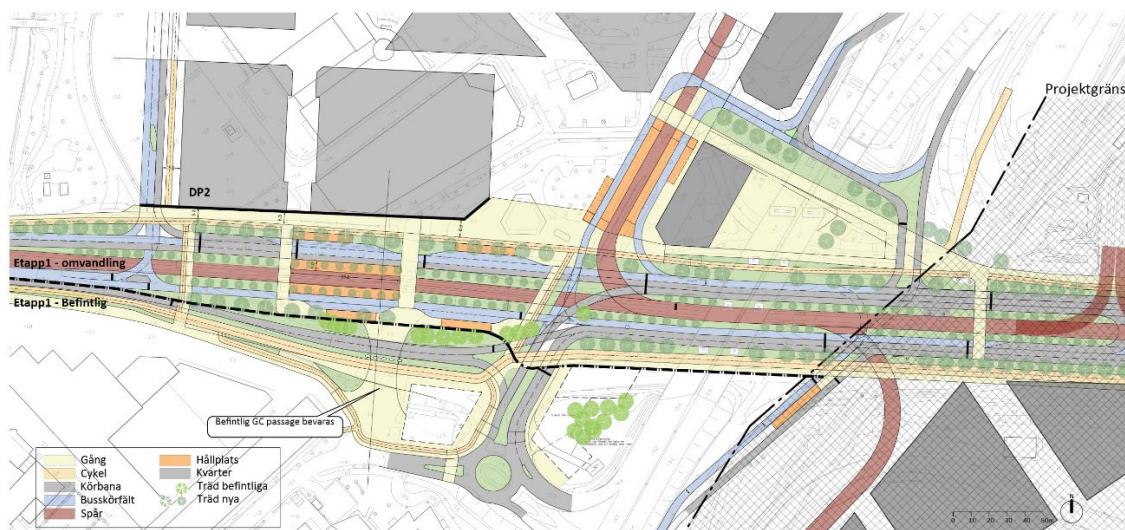
Detalj-karta

4. Beskrivning av förslaget

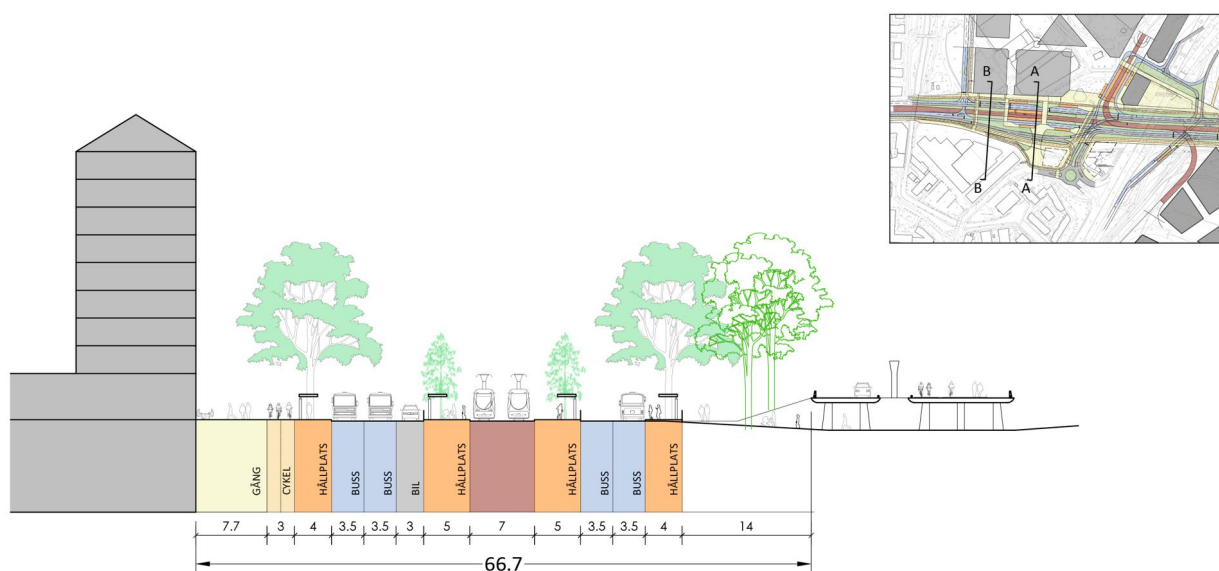
Förslag på utveckling

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. Den södra sidan rekommenderas för pendelcykeltrafik, med färre konflikter med svängande kollektivtrafik och bättre koppling till Frihamnen och Hisingsbron. Ett pendelcykelstråk på gatans södra sida ansluter även till den bredaste cykelbanan på Hisingsbron.

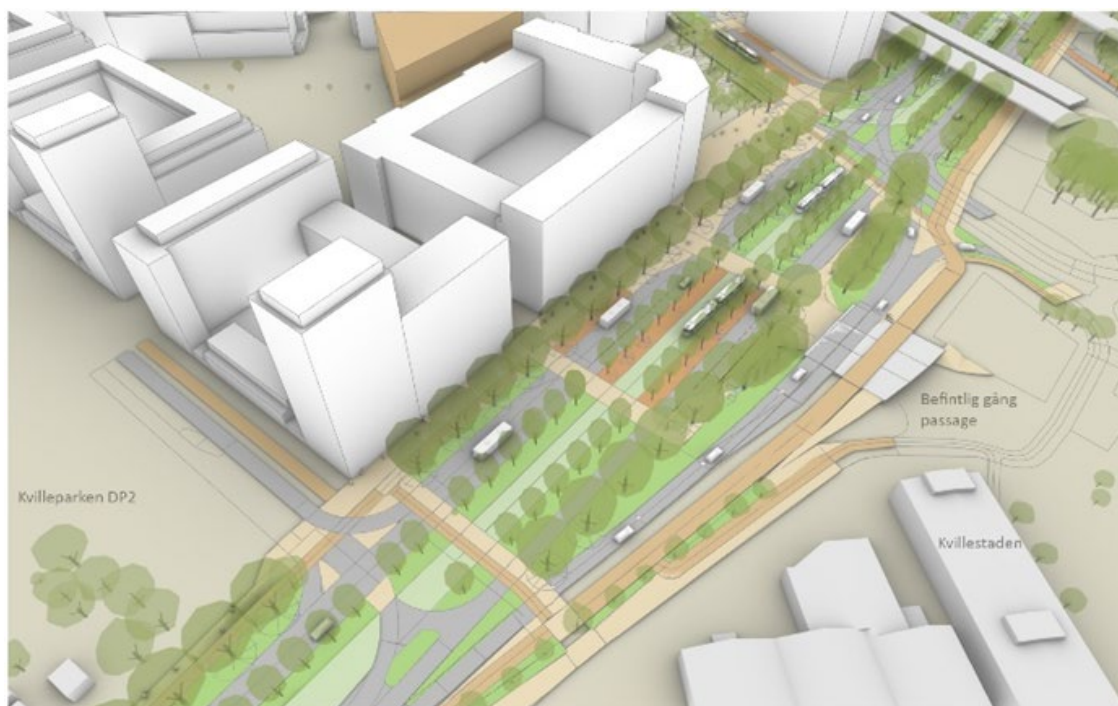
Omvandlingens första etapp innebär begränsad ombyggnad och bibehåller befintliga anläggningar i stor utsträckning, men löser ändå trafikeringsproblematiken för alla trafikslag.



Illustrationsplan föreslagen utformning, etapp 1

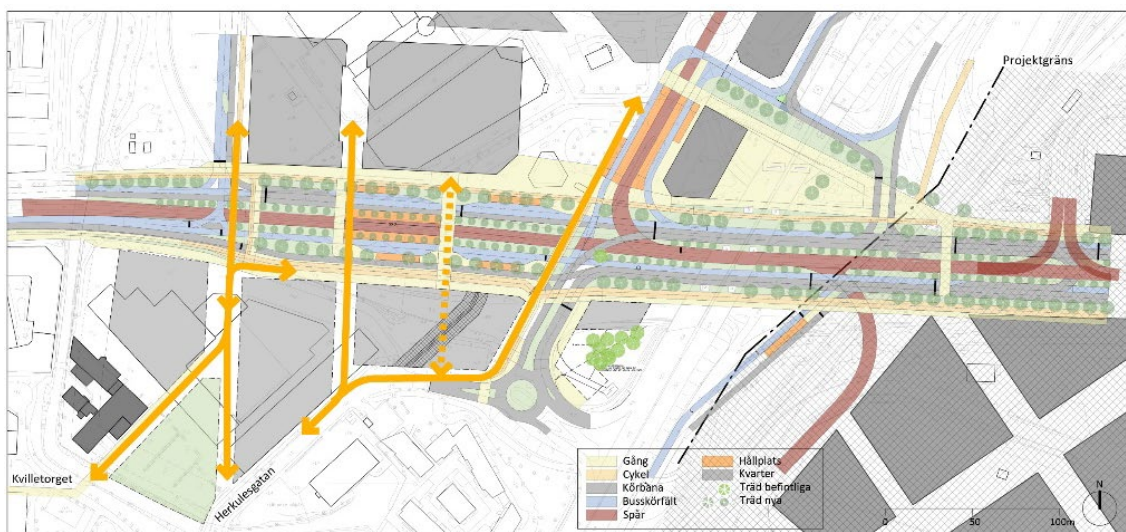


Sektion A-A etapp 1

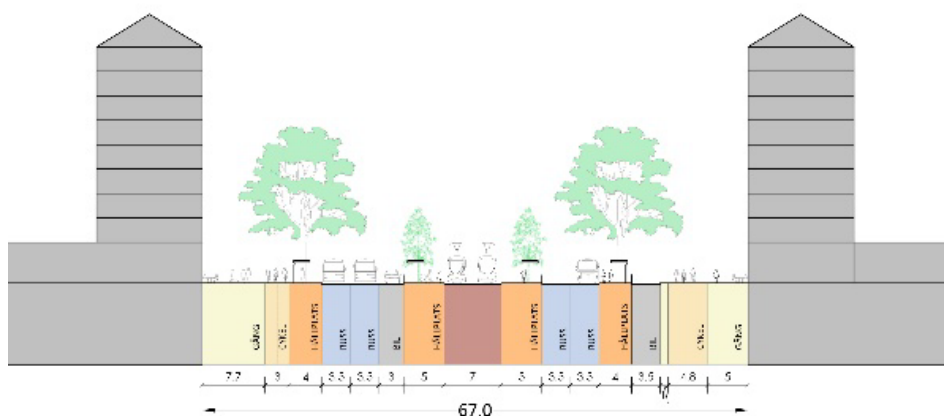


Perspektiv föreslagen utformning, etapp 1

I ett längre perspektiv kan förslaget bidra till utveckling av bebyggelsen på södra sidan av Hjalmar och därmed flyttas fasadlinjen närmare gatan, se bild etapp 2. Detta kommer göra att gaturummet blir tydligt definierat och utgör det sista steget i omvandlingen. Trafikeringsprincipen är densamma som i etapp 1. Denna tillkommande exploatering förväntas bidra till åtgärder som tex rivning av befintlig undergång.



Illustrationsplan föreslagen utformning, etapp 2



Sektion A-A etapp 2

Konsekvenser och avväganden

Projektet är avstämt med Huvudprogram för Backaplan.

Projektet bedöms preliminärt inte föranleda betydande miljöpåverkan. Förslaget förutsätter att kollektivtrafiken samt gång och cykel prioriteras, vilket medför att biltrafiken minskar i detta snitt.

Sammantaget bedöms de positiva konsekvenserna överväga de negativa.



Hjalmar Brantingsgatan sedd från torget

5. Strategiska och taktiska överväganden

Översiktsplan

Översiktsplan för Göteborg, antagen av kommunfullmäktige 2022-05-19, anger blandad stadsbebyggelse, övergripande vägnät, huvudväg och stadslivsstråk. Backaplan är angivet som framtida nod för stadsutveckling. Översiktsplanen anger i avsnittet om gestaltad livsmiljö att den övergripande inriktningen för stadsbyggandet ska vara kvartersstadens och trädgårdsstadens struktur. Förslaget ansluter till planerad kvartersbebyggelse norr om Hjalmar Brantingsgatan och med möjlig kvartersbebyggelse i söder.

Förslaget är förenligt med översiktsplanen. Lundbyleden, som passerar över Hjalmar Brantingsgatan, omfattas av riksintresse för kommunikation. Hjalmar Brantingsgatan ansluter till Lundbyleden i Brantingsmotet, som ligger inom studerat område. Föreslagna trafiklösningar bedöms inte påverka riksintresset negativt.

Program

För området gäller Program för Backaplan, diarienummer 0698/16, från mars 2019

Förslaget bedöms överensstämma med programmet och den utveckling som beskrivs där: 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.

Hjalmar Brantingsgatan är inte närmare beskriven men programmet tar upp följande trafikstrategier:

- Stärka resmöjligheterna till, från och mellan stadens tyngdpunkter och viktiga målpunkter (struktur)
- Öka tillgången till nära service, handel, mötesplatser och andra vardagliga funktioner (samhällsplanering)
- Ge gående och cyklister förtur och anpassa hastigheter efter i första hand gående (rörelse)
- Omdisponera gaturummet och skapa mer yta där människor vill vistas och röra sig (yta). Parkering ska i första hand ske i parkeringshus eller garage och varudistribution ska i första hand ske på tider då få människor störs.
- Skapa ett mer finmaskigt och sammanhängande gatunät utan barriärer (struktur) Orienterbarhet, genhet och avsaknad av barriärer i gatunätet gör det lättare att ta sig fram, bygger samman staden och sprider stadslivet till fler platser.

Förslaget stämmer väl överens och bidrar till framför allt de tre sista punkterna.



Illustrationsplan, Program för Backaplan

Taktiska överväganden

En ombyggnation av Hjalmar Brantingsgatan i detta snitt har en rad beroenden:

- Omläggning av ledningar Backaplan DP2 -2029
- Utbyggnad Backaplan DP4 -2029
- Anslutning spår till Backavägen -2029
- Utbyggnad Backaplan DP2 -2030
- Deltavägen -2030
- Anslutning spår "Norra benet" -2030 (bortre gräns 2039)

Flertalet av dessa projekt kommer anpassas till befintligt utseende vilket gör att staden måste bygga temporära lösningar i brist på en slutlig lösning. Det är därför viktigt att detta arbete prioriteras så att Hjalmar Brantingsgatan med dess anslutningar området kan byggas ut på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Bedömning ur ekonomisk dimension

En översiktlig kostnadsuppskattning är gjord av exploateringsförvaltningen och landar på ca 300 miljoner kronor. Den är då baserad på:

Å-priser för hårdgjord yta respektive grönyta och med tre grader av bearbetning; justering ytor, ombyggnad ytor och nybyggnad.

- 58 stora träd
- 81 pelarträd utmed spår
- 2 nya spårvagnshpl –hög kvalitet
- Rivning gångtunnel vid Hamnbanan
- Ledningsflyttar
- Projekt- och byggledning
- Projektering
- Trafik under byggtiden
- Ersättning spårvagn
- Risk och osäkerhet 45%

I detta tidiga skede har inte en slutlig avgränsning till andra pågående projekt gjorts, varför vissa ytor i kalkylen kan komma att finansieras inom dessa projekt.

Eftersom etapp 1 endast innehåller åtgärder som är påkallade av nödvändiga kollektivtrafikåtgärder och omvandling av Hjalmar Brantingsgatan till en stadsgata, saknas exploateringsintäkter. Projektet har sedan tidigare funnits med som ett namngivet projekt i trafiknämndens investeringsplan och vid omorganisationen flyttades det över till exploateringsnämnden. Projektet förväntas därför utgöra ett skattefinansierat investeringsprojekt. Men genom att förslaget byggs ut samordnat med kommande detalplaner och spårdragningar finns stora besparingar att göra genom att undvika kostsamma temporära lösningar.

Huvudprogram Backaplan uppskattar att det finns ca 50-100 Mkr i förgäves-/merkostnader, eller kostnader som kan lösas effektivare i en samordning.

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

Ett etapp 2 kan genomföras i ett senare skede när utvecklingen i Backaplan har lett till att intresse för fastighetsutveckling från fastighetsägare söder om Hjalmar Brantingsgatan finns. Till den etappen förväntas exploateringsbidrag från kommande byggrätter kunna finansiera del av den återstående ombyggnaden.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förslaget medför att andelen grönyta blir avsevärt mycket högre än med nuvarande utseende. Tillräcklig yta finns för att stora träd ska få plats i två rader. Ytterligare två rader med pelarträd innebär att totalt 140 nya träd

planteras i aktuellt gatusnitt. De föreslagna trädraderna planeras att fortsätta hela vägen genom Frihamnen till Hisingsbron.

Omvandlingen kommer bidra till fler ekosystemtjänster och möjlighet till skuggning. Det bedöms också kunna bidra till en ökad ekologisk mångfald. Om samma gestaltungsprincip kan tas vidare även längs hela Hjalmar Brantingsgatans sträckning västerut, skapas en grön korridor från Biskopsgården till Frihamnen.

Bedömning ur social dimension

Genom att skapa ett tydligt hållplatsläge med en gestaltungsprincip hög ambition kan Hjalmar Brantingsplatsen bli en symbol för den nya innerstaden. Genom en tydlig organisering av trafikslagen, utökade ytor för gång och cykel, fler möjligheter att korsa Hjalmar Brantingsgatan, bidrar förslaget till ökad trygghet för samtliga åldersgrupper.

6. Förutsättningar för genomförande

Föreslagna åtgärder bedöms rymmas inom befintliga planer varför en ny detaljplan inte behövs. Staden äger också aktuella ytor. Förslaget har många beroenden och en noggrann planering av etappindelning och genomförande är en nyckel till framgång.

Förslaget påverkar inte skyfallsvägar men förutsätter att tillräcklig pumpkapacitet finns i lågpunkten mellan Lundbyleden och Hamnbanan. Förslaget bedöms rymma dagvattenhantering och reningsytor.

Förslaget förutsätter att biltrafik minskas över Hisingsbron och att bussar får egna bussfiler.

Det aktuella stadsutvecklingsförslaget har starka beroenden till den planerade stadsutvecklingen inom Backaplan. Ett planeringsbeslut för Backaplans delområde 2 är under beredning till stadsbyggnadsnämnden och kommunfullmäktige. Planeringsbeslutet innehåller förslag till godkännande av en fortsatt planering av Backaplans delområde 2, samt innehåller ett förnyat övergripande ställningstagande om kommunens ekonomiska åtaganden, samt finansieringen som är förenad med stadsutvecklingsinitiativet. Avsikten med planeringsbeslutet är att åskådliggöra de ansvarsmässiga och ekonomiska åtaganden för kommunen som följer av ett genomförande.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att det vore lämpligt att beslutet om finansiering av en omvandling av Hjalmar Brantingsgatan fattas inom ramen för Backaplans planeringsbeslut. Detta mot bakgrund av åtgärdens omfattning, men även eftersom stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att den är principiellt viktig mot bakgrund av beroendet till Backaplans utveckling och för kollektivtrafikens framkomlighet och kapacitet. Planeringsbeslutet i kommunfullmäktige om

finansiering och uppdrag till exploateringsnämnden är en förutsättning för genomförande.

Genomförandeprojektet bedöms bli stort.



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.

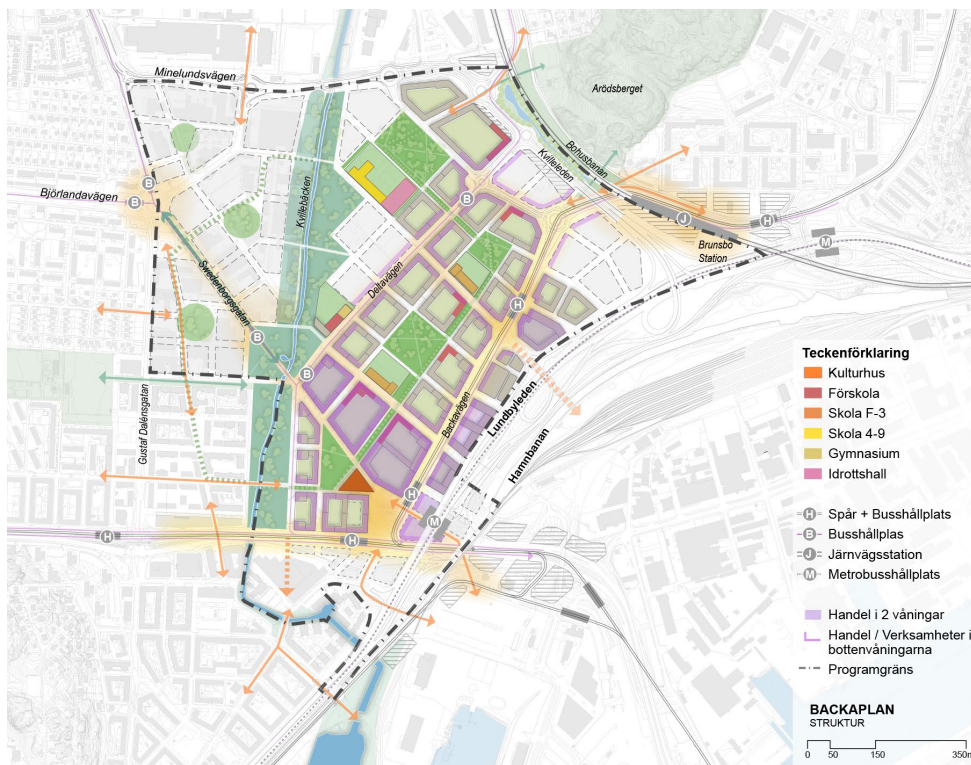
Byggnadsnämnden beslutade 2016-10-25 och 2017-12-19 om uppdrag för planprogram för Backaplan. Ett programsamråd har genomförts hösten 2018 och planprogrammet förväntas godkännas av byggnadsnämnden i april 2019. Inom området pågår också bland annat detaljplanen “*Detaljplan: Handel mm vid Backavägen*” 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

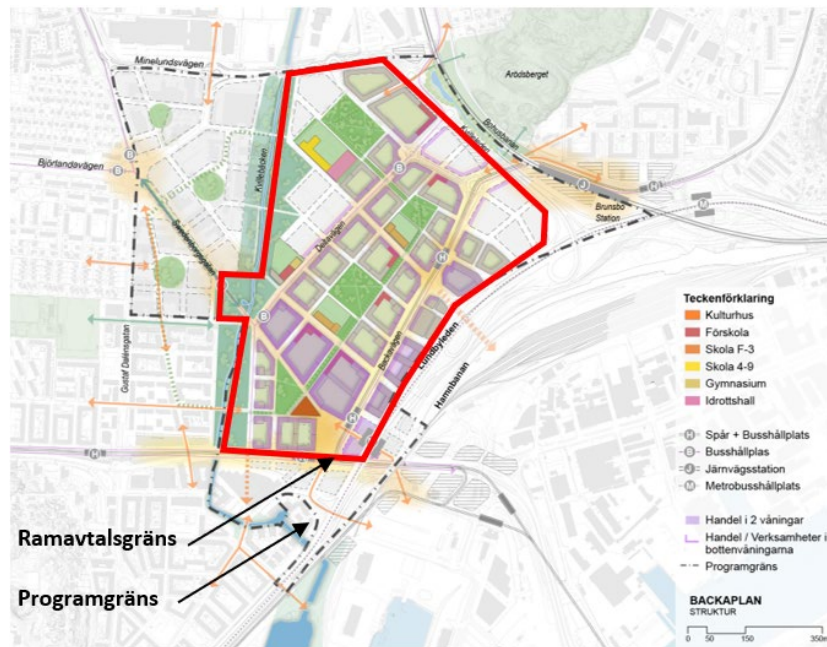
Fastighetsnämnden bedömer att förslaget ger goda förutsättningar att utveckla Vision Älvstaden till konkreta planeringsförutsättningar och utreda vad som krävs för att uppnå en socialt blandad stad med varierat bostadsutbud, tillräcklig kommunal service, centrumhandel i blandstad, kultur och idrott, 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 erlægga 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 exploateringens 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 sextiotial 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.

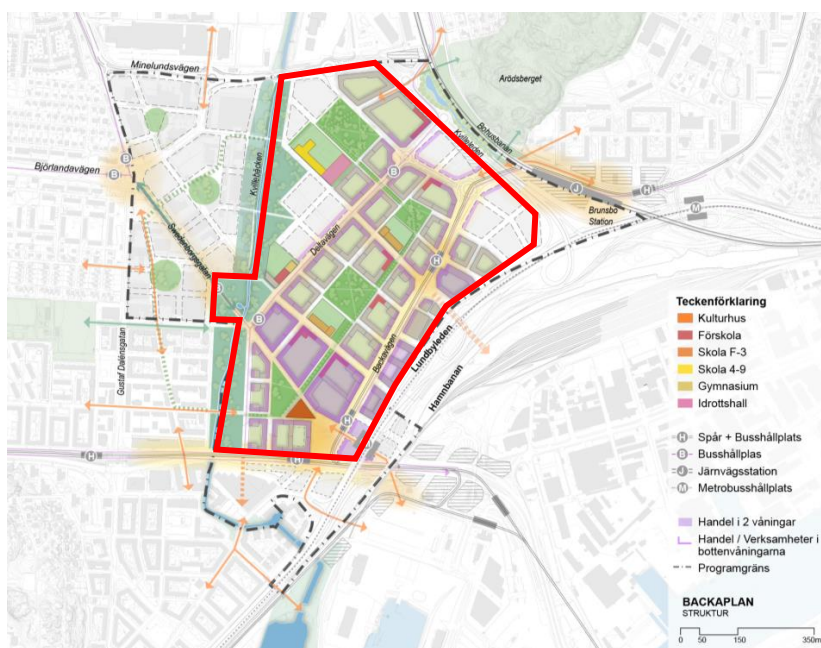
Ekonomiska konsekvenser

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 Backaplan 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 årkurs 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 Älvstadsprojektet är även närheten till älven, med höga vattennivåer samt tidigare markanvändning med utfyllnadsmassor och verksamheter som ofta lämnat markföroreningar.

Projektet 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.

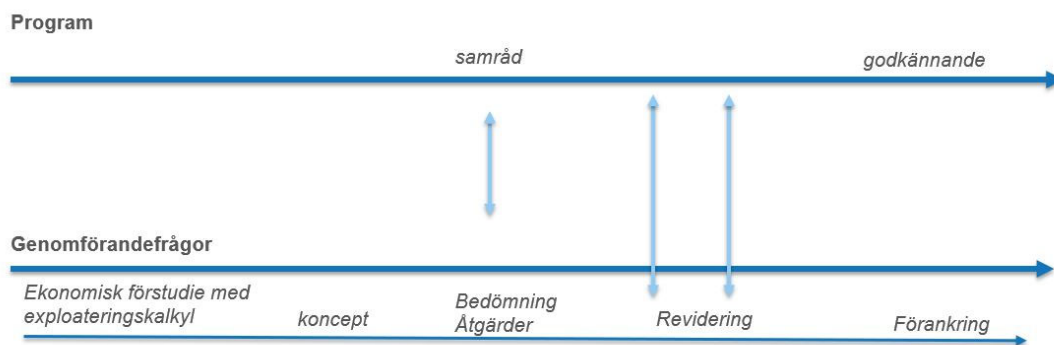
Datum 2018-11-30 Dnr 6686/17

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. 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.



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

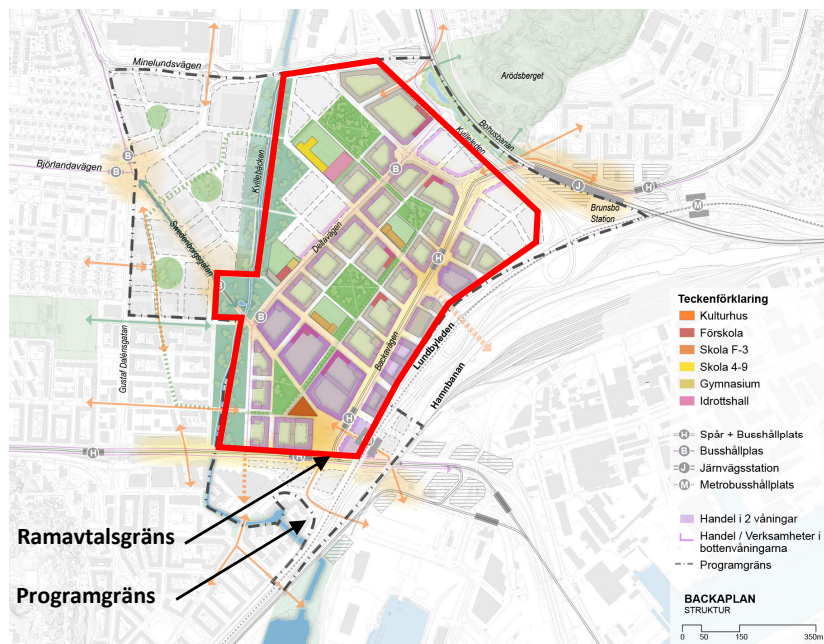
Avgränsning och omfattning

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 (stat, region etc)		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.