

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2026-03-20

Ärendenummer EXF-2025-01429

EXN 2026-04-20

Handläggare

Boris Damljanovic

Telefon: 0732178678

E-post: boris.damljanovic@exploatering.goteborg.se

Redovisning av återremissuppdrag från exploateringsnämnden angående säkerhet för fullgörande av exploatörens åtaganden i exploateringsavtal samt revidering av delegationsordning

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden:

1. Exploateringsnämnden förklarar uppdraget om att lägga till moderbolagsgaranti som ett alternativ som kan beslutas på delegation för långsiktigt finansiellt stabila exploatörer som tidigare gjort rätt för sig samt att sätta upp tydliga och transparenta kriterier för när moderbolagsgaranti kan godtas (EXN 2025-06-16, § 161) för fullgjort.
2. Exploateringsnämnden godkänner förvaltningens förslag till hantering av säkerheter för fullgörande av exploateringsavtal:
 - a. I första hand krävs bank- eller försäkringsgaranti on demand.
 - b. För större projekt där moderbolaget uppfyller uppställda ekonomiska krav kan moderbolagsborgen i vissa fall medges som säkerhet.
 - c. För att ett projekt ska bli aktuellt för moderbolagsborgen sätts en lägsta gräns för säkerhetsbeloppet om 500 prisbasbelopp (29,6 miljoner kronor år 2026)
3. Exploateringsnämnden reviderar exploateringsnämndens delegationsordning 3.3.5 till *Godkänna säkerhet för exploateringsbidrag, dock inte moderbolagsborgen*
4. Exploateringsnämnden ger förvaltningsdirektören rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt i 3.3.5 till annan tjänsteperson vid exploateringsförvaltningen.

Sammanfattning

För att säkra att kommunen får ersättning för utgifter för utbyggnad av allmän plats får en exploatör ställa säkerhet för sina åtaganden. I Göteborgs Stads riktlinjer för exploateringsavtal framgår att on demand-garanti i första hand ska ställas vid fullgörande av exploateringsavtal. För att undvika diskussioner om annan typ av säkerhet i exploateringsprojekt önskade förvaltningen få bekräftat av exploateringsnämnden att

förvaltningens tillämpning fortsatt skulle gälla, se exploateringsförvaltningens ursprungliga tjänsteutlåtande (2025-03-27) i bilaga 3. Exploateringsnämnden beslutade att återremittera ärendet (2025-06-16 § 161)

Exploateringsförvaltningen redovisar i tjänsteutlåtandet återremissuppdrag från exploateringsnämnden 2025-06-16 § 161 om att lägga till moderbolagsgaranti som ett alternativ som kan beslutas på delegation för långsiktigt finansiellt stabila exploatörer som tidigare uppfyllt sina förpliktelser mot staden samt att sätta upp tydliga och transparenta kriterier för när moderbolagsgaranti kan godtas.

Att ställa en ekonomisk säkerhet i form av on demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) innebär en räntekostnad som belastar exploatören. Det finns därför önskemål om att kunna ställa annan säkerhet, en moderbolagsborgen.

Förvaltningens förslag är att i första hand kräva bank- eller försäkringsgaranti on demand. För större projekt där moderbolaget uppfyller uppställda ekonomiska krav kan dock moderbolagsborgen medges i vissa fall. Förvaltningen föreslår en gräns för säkerhetsbeloppet vid 500 prisbasbelopp (29,6 miljoner kronor år 2026) för att projekten ska bli aktuella för moderbolagsborgen.

Enligt exploateringsnämndens delegationsordning (3.3.5) har förvaltningen rätt att godkänna säkerheter för exploateringsbidrag. Denna delegations föreslås ligga kvar, förutom för moderbolagsborgen. Då den finansiella risken för exploateringsnämnden är större för den typen av säkerheter föreslås beslutanderätten för dessa kvarstå hos exploateringsnämnden. Besluten är till sin karaktär så pass principiella att de ska avgöras av nämnden. Förvaltningen bedömer att beslut som innebär finansiella risker av detta slag inte är lämpliga att hantera på delegation och riskerar att strida mot kommunallagen.

Exploateringsnämnden har idag säkerheter motsvarande cirka 1,3 miljarder kronor. Beroende på hur kraven för säkerhet ställs kan det innebära en stor ekonomisk risk för nämnden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen har sedan 2013 i huvudsak alltid krävt on demand-garanti som säkerhet eftersom det är det säkraste alternativet för kommunen. Det bedöms ha relativt liten ekonomisk påverkan för exploatörer sett till deras totala kostnader för ett exploateringsprojekt.

Förslaget innebär en ökad ekonomisk risk för förvaltningen och kan i sällsynta fall innebära att tvister i högre utsträckning får avgöras av domstol eller att staden får bära kostnaden för utbyggnad av allmän plats vid en konkurs.

Förvaltningens förslag till kriterier vad gäller utformningen av moderbolagsborgen förväntas minska de ekonomiska riskerna. De kvarstående riskerna bedöms hanterbara.

Förslaget bedöms kunna leda till en ökad arbetsbelastning i de enskilda projekten utifrån den särskilda prövning som krävs.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Protokollsutdrag exploateringsnämnden 2025-06-16 § 161
2. Återremissyrkande från D, M, S, MP, V och C 2025-06-16
3. Exploateringsförvaltningens tjänsteutlåtande 2025-03-27

Beskrivning av ärendet

Exploateringsförvaltningen redovisar i tjänsteutlåtandet återremissuppdrag från exploateringsnämnden 2025-06-16 (§ 161) om att lägga till moderbolagsgaranti som ett alternativ som kan beslutas på delegation för långsiktigt finansiellt stabila exploatörer som tidigare uppfyllt sina förpliktelser mot staden samt att sätta upp tydliga och transparenta kriterier för när moderbolagsgaranti kan godtas. Det ursprungliga tjänsteutlåtandet daterat 2025-03-27 finns i sin helhet i bilaga 3.

I Göteborgs Stads riktlinjer för exploateringsavtal framgår att on demand-garanti *i första hand* ska ställas vid fullgörande av exploateringsavtal. Det har tolkats av exploatörer som att det varit möjligt att alternativa säkerheter, såsom moderbolagsborgen, är ett accepterat alternativ. Förvaltningen har inte sedan 2013, annat än i undantagsfall, accepterat annan säkerhet än on demand.

För att undvika diskussioner om säkerhet i exploateringsprojekt önskade förvaltningen få bekräftat av exploateringsnämnden att förvaltningens rutiner fortsatt ska gälla samt att säkerhet inte ska krävas av kommunala bolag och statliga myndigheter (se tjänsteutlåtandet daterat 2025-03-27 i bilaga 3).

Efter bordläggning återremitterade exploateringsnämnden ärendet 2025-06-16 (§ 161) och förvaltningen gavs i uppdrag att lägga till moderbolagsgaranti som ett alternativ som kan beslutas på delegation för långsiktigt finansiellt stabila exploatörer som tidigare gjort rätt för sig samt att sätta upp tydliga och transparenta kriterier för när moderbolagsgaranti kan godtas.

Förvaltningen har utifrån återremissen tagit fram ett förslag för hur förfarandet med säkerheter för exploatörens åtaganden i exploateringsavtal kan förändras och hur moderbolagsborgen kan vara ett alternativ.

Kommunen har en ovillkorlig skyldighet att bygga ut allmän plats efter hand som bebyggelsen färdigställs enligt detaljplanen (6 kap. 18 § plan- och bygglagen). Förvaltningen kan därför inte skjuta upp utbyggnaden t.ex. vid dröjsmål med exploatörens betalning av exploateringsbidrag. Om exploatören inte kan betala exploateringsbidraget riskerar skattekollektivet att belastas med hela kostnaden för utbyggnaden även om nyttan av utbyggnaden av infrastrukturen ofta stannar hos exploatören eller blivande fastighetsägare. Av den anledningen ställs krav i exploateringsavtalen att exploatörerna ställer säkerhet för sina åtaganden.

Förvaltningen har i huvudsak alltid krävt on demand-garanti som säkerhet eftersom det är det säkraste alternativet för kommunen. Det bedömts ha relativt liten ekonomisk påverkan för exploatörer sett till deras totala kostnader för ett exploateringsprojekt. Den ränta som exploatörer får betala till en bank eller ett försäkringsbolag för en on demand-garanti uppgår vanligtvis till mellan ca 1-3 procent årligen av det uppskattade kostnaden för allmän plats utbyggnaden i ett projekt.

I och med den försämrade konjunkturen och mindre lönsamma projekt får räntekostnaden en större påverkan på exploatörernas projektekonomi och exploatörer har i större utsträckning än tidigare uttryckt en ökad efterfrågan på att hantera säkerheterna på alternativa sätt.

Exploateringsnämnden har sedan tidigare delegerat till direktör att underteckna exploateringsavtal som ett led i detaljplanens genomförande (delegation 3.3.2) och att godkänna säkerheter för exploateringsbidrag (delegation 3.3.5). Direktör har i sin tur vidaredelegerat beslutanderätten i 3.3.5 till avdelningschef projekt norr och projekt söder. En viktig del i exploateringsavtalet är att säkra att kommunen får ersättning för kostnader avseende utbyggnad av allmän plats genom exploateringsbidrag. Detta görs genom att exploatören får ställa säkerhet för sina åtaganden.

Utredning av förslaget

Förvaltningen har undersökt för- och nackdelar med samtliga alternativ utifrån vad de kostar exploatörerna, vilken arbetsinsats som krävs för att upprätta säkerheten vilken påverkan alternativen har på möjligheten att få betalt för exploateringskostnaderna, risken för tvist i domstol och konsekvenserna vid en eventuell konkurs. Därefter har förvaltningen tagit fram förslag på villkor att ställa som kan minska den ekonomiska risken för kommunen och hålla nere de administrativa kostnaderna för både parter.

Förvaltningen har även varit i kontakt med bland annat Stockholm Stad och Malmö Stad. Båda kommunerna saknar tydliga regler för säkerheter. I sina riktlinjer för exploateringsavtal skriver Stockholm Stad dock att de kan kräva ”moderbolagsborgen, självständig bankgaranti eller annan av staden godtagbar garanti. Malmö uppger att de tidigare tillåtit moderbolagsborgen men återigen kräver bank- eller försäkringsgaranti.

Förvaltningen föreslår en gräns för säkerhetsbeloppet vid 500 prisbasbelopp (29,6 miljoner kronor år 2026) för att projekten ska bli aktuella för moderbolagsborgen. Det innebär att man delar in projekten i stora och små projekt. Bland de stora hamnar ett fåtal projekt där dock majoriteten av åtagandena i kronor finns, medan de flesta projekten hamnar bland små projekt. Utgångspunkten har varit att uppnå nämndens uppdrag att erbjuda moderbolagsborgen till långsiktigt finansiellt stabila exploatörer och därmed minska deras räntekostnader för on demand säkerheter och samtidigt minska de ekonomiska risker och den ökade arbetsinsatsen för kommunen med anledningen av uppdraget.

Samtidigt har förvaltningen utrett de juridiska aspekterna. Likställighetsprincipen i kommunallagen är inte tillämplig på den här sortens kommersiella uppgörelser. Förvaltningen anser oavsett att vi genom dessa tydliga krav säkerställer en rättvis behandling. Inga andra juridiska hinder har identifierats. Däremot finns det juridiska risker. Exempelvis kan behovet av juridikresurser öka om det inte finns en on demand garanti. Risken ökar för att förvaltningen behöver initiera rättsprocesser för att få pengar utbetalda för kostnader som uppstår vid utbyggnad av allmän plats.

Förslag till hantering av säkerheter

Huvudalternativet är fortsatt att bank- eller försäkringsgaranti med on demand-klausul ska lämnas. För projekt där säkerhetsbeloppet är större än 500 prisbasbelopp och där exploatören uppfyller särskilda krav kan moderbolagsborgen accepteras.

I dessa fall föreslår förvaltningen att säkerheten beslutas av exploateringsnämnden och inte på delegation. Då den finansiella risken för exploateringsnämnden är större för moderbolagsborgen föreslås beslutanderätten för denna säkerhet kvarstå hos exploateringsnämnden. Förvaltningen bedömer att beslut som innebär finansiella risker av denna sort, inte är lämpligt att hantera på delegation. Besluten är till sin karaktär så pass principiella att de ska avgöras av nämnden.

Deponering av säkerhet kan alltid erbjudas därutöver vilket ryms inom förvaltningens delegation.

Generella krav för alla typer av säkerheter:

- Säkerhet ska lämnas på ett belopp som motsvarar de beräknade genomförandekostnaderna + 25 procent.
- Säkerheterna ska inte ha en bortre tidsbegränsning.
- Exploatören ska få tillfredställande betyg på de kreditkontroller förvaltningen genomför.
- Exploatören ska klara förvaltningens seriositetskontroller utan anmärkningar.

För moderbolagsborgen gäller utöver generella krav att koncernen:

- ska vara registrerad i Sverige (*moderbolaget*)
- ska ha redovisat en vinst minst fyra av de fem senaste åren
- ska ha en soliditet om minst 30 procent i senaste årsredovisningen
- ska ha en omsättning minst 50 gånger så stor som säkerhetsbeloppet i senaste årsredovisningen
 - Alternativt äga ett fastighetsbestånd med ett obelånat värde om minst 20 gånger säkerhetsbeloppet
- bör ha en kassalikviditet om minst 100 procent i senaste årsredovisningen
- får inte ha för stora moderbolagsåtaganden sedan tidigare.

Dessutom föreslås en klausul skrivas in för att efterlikna on demand-villkoret där moderbolaget förbinder sig att ovillkorligen betala ut skriftliga krav från kommunen inom tio arbetsdagar. Påföljden blir att de får betala ett vite om 1 procent av säkerhetsbeloppet per arbetsvecka de dröjer med utbetalningen. Moderbolagsborgen ska alltid vara proprieborgen. Det innebär att moderbolaget ansvarar för åtagandena så som för egen skuld.

Revidering av delegationsordning

För att reglera förvaltningens förslag till hantering av säkerheter behöver skrivningen i exploateringsnämndens delegationsordning ändras.

Nuvarande skrivning

Avsnitt och beslut	Beslutsfattare	Kommentar
3.3.5 Godkänna säkerhet för exploateringsbidrag	Direktör	

Förslag till ny skrivning

Avsnitt och beslut	Beslutsfattare	Kommentar
3.3.5 Godkänna säkerhet för exploateringsbidrag, dock inte moderbolagsborgen	Direktör	

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen föreslår att huvudalternativet fortsatt är att bank- eller försäkringsgaranti med on demand-klausul ska lämnas. För projekt där säkerhetsbeloppet är större än 500 prisbasbelopp och där exploatören uppfyller särskilda krav kan moderbolagsborgen accepteras.

I dessa fall föreslår förvaltningen att säkerheten beslutas av exploateringsnämnden och inte på delegation, eftersom den finansiella risken är större för exploateringsnämnden för

den här typen av säkerheter. Förvaltningen bedömer att beslut som innebär finansiella risker av detta slag inte är lämpliga att hanteras på delegation och riskerar att strida mot kommunallagen. Besluten är till sin karaktär så pass principiella att de ska avgöras av nämnden. Förvaltningen bedömer således att det går i linje med kommunallagens skrivningar om delegationsförbud i 6 kap 38 § om beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Deponering av säkerhet kan alltid erbjudas därutöver, vilket ryms inom förvaltningens delegation.

Det sammanlagda säkerhetsbeloppet för de projekt som uppfyller kraven för moderbolagsborgen uppgår för närvarande till drygt 1 100 miljoner kronor (av totalt 1 300 miljoner). En säkerhet kostar exploatörerna från 1 till 3 procent per år. Utifrån dagens situation skulle exploatörerna spara drygt 10 miljoner kronor årligen ifall möjligheten till moderbolags-borgen utnyttjas fullt ut.

Förvaltningen ser en risk vid beslut om moderbolagsborgen att kommunen inte får betalt vid en konkurs och att kommunens förhandlingsposition och möjlighet att få betalt för tvistiga belopp för allmän platsutbyggnad kommer försämrats. Vad det innebär i merkostnader i form av arbetsinsats och ökad risk är svårt att bedöma, men i händelse av konkurs kan det uppstå en mångmiljonförlust för staden.

Sammantaget pekar den ekonomiska utvärderingen att förslaget innebär fördelar för långsiktigt finansiella stabila exploatörer i större projekt och en svårbedömd men ökad risk för exploateringsnämnden.

Elisabet Gondinger

Kristina Lindfors

Avdelningschef projekt norr

Exploateringsdirektör



§ 161 Ärendenummer EXF-2025-00098

Säkerhet för fullgörande av exploatörens åtaganden i exploateringsavtal

Beslut

Exploateringsnämnden beslutar enligt återremissyrkande från D, M, S, MP, V och C:

Ärendet återremitteras till exploateringsförvaltningen som får i uppdrag att

- a. lägga till moderbolagsgaranti som ett alternativ som kan beslutas på delegation för långsiktigt finansiellt stabila exploatörer som tidigare gjort rätt för sig samt
- b. att sätta upp tydliga och transparenta kriterier för när moderbolagsgaranti kan godtas.

Tidigare behandlingar

Bordlagt 2025-04-22, § 90

Bordlagt 2025-05-19, § 121

Handlingar

Exploateringsförvaltningens tjänsteutlåtande 2025-03-27

Återremissyrkande från D, M, S, MP, V och C med instämmande av L och KD 2025-05-15 (protokollsbilaga 5)

Yrkanden

Patrik Höstmad (D) och Mikael Sandberg (SD) yrkar bifall till yrkande från D, M, S, MP, V och C

Återremissyrkande

med instämmande av
2025-05-15

Demokraterna, Moderaterna, Socialdemokraterna,
Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Centerpartiet
Liberalerna, Kristdemokraterna

19, EXF-2025-00098

Återremissyrkande angående Säkerhet för fullgörande av exploatörens åtaganden i exploateringsavtal

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden:

1. Ärendet återremitteras till exploateringsförvaltningen som får i uppdrag att
 - a. lägga till moderbolagsgaranti som ett alternativ som kan beslutas på delegation för långsiktigt finansiellt stabila exploatörer som tidigare gjort rätt för sig samt
 - b. att sätta upp tydliga och transparenta kriterier för när moderbolagsgaranti kan godtas.

Yrkandet

För att minska för onödiga kapital-, ränte- och bankkostnader för On demand-garanti ska även moderbolagsgaranti vara ett möjligt alternativ för långsiktigt finansiellt stabila exploatörer. För att effektivisera processen och skapa förutsägbarhet behöver tydliga och transparenta kriterier för när moderbolagsgaranti kan godtas tas fram.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-03-27

Ärendenummer EXF-2025-00098

EXN 2025-04-22

Handläggare

Malin Karlsson, Maria Brandt

Telefon: 031-368 11 31, 031-368 10 67

E-post: malin.karlsson@exploatering.goteborg.se,
maria.brandt@exploatering.goteborg.se

Säkerhet för fullgörande av exploatörens åtaganden i exploateringsavtal

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden:

1. Exploateringsnämnden uppdrar till exploateringsförvaltningen att alltid kräva att en exploatör ställer en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition som säkerhet för exploatörens fullgörande av sina åtaganden i exploateringsavtal.
2. Exploateringsnämnden uppdrar till exploateringsförvaltningen att efterfråga nämndens beslut om förvaltningen gör bedömningen att det föreligger särskilda förutsättningar för att ställa en annan typ av säkerhet än en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition i det enskilda fallet.
3. Exploateringsnämnden fastställer att helägda kommunala bolag samt statliga verk och myndigheter inte behöver ställa säkerhet.

Sammanfattning

Det framgår idag av Göteborgs Stads riktlinjer för exploateringsavtal att On demand-garanti *i första hand* ska ställas vid fullgörande av exploateringsavtal. Exploatörer uttrycker emellanåt önskemål om att kunna ställa annan typ av säkerhet än On demand-garanti för fullgörande av exploateringsavtal.

I Göteborgs Stads riktlinjer för exploateringsavtal framgår att det är exploateringsnämnden som bedömer vilken typ och omfattning av säkerhet som krävs. Exploateringsnämnden har delegerat till exploateringsförvaltningen att underteckna exploateringsavtal som ett led i detaljplanens genomförande. Såsom Göteborgs Stads riktlinjer för exploateringsavtal har kommit att utformas önskar förvaltningen ett förtydligande av nämnden.

När utbyggnad av allmän plats påbörjas, belastar kostnaderna omedelbart exploateringsnämnden. För det fall en exploatör hamnar i dröjsmål med betalning av exploateringsbidraget, är det viktigt att säkerheten vid behov kan tas i anspråk utan dröjsmål. Det är möjligt att ta en säkerhet i anspråk utan dröjsmål enbart om nämnden kräver antingen deposition eller On demand-garanti (bankgaranti eller försäkringsgaranti) av en exploatör för fullgörande av exploateringsavtal.

Förvaltningens bedömning är att en On demand- garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition alltid ska ställas vid exploateringsavtal. I de fall förvaltningen gör bedömningen att det föreligger särskilda skäl för att ställa en annan typ av säkerhet än en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition så ska förvaltningen efterfråga nämndens beslut i det enskilda fallet.

Förvaltningen föreslår att helägda kommunala bolag inte behöver ställa säkerhet eftersom kommunen själv har kontroll över dessa bolag. Förvaltningen föreslår även att statliga verk samt myndigheter inte behöver ställa säkerhet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Kommunen har en ovillkorlig skyldighet att bygga ut allmän plats efter hand som bebyggelsen färdigställs enligt detaljplanen (6 kap. 18 § PBL). Förvaltningen kan därför inte skjuta upp utbyggnaden t.ex. vid dröjsmål med exploatörens betalning av exploateringsbidrag. Om exploatören inte kan betala exploateringsbidraget riskerar skattekollektivet att belastas med hela kostnaden för utbyggnaden även om nyttan av utbyggnaden av infrastrukturen ofta stannar hos exploatören eller blivande fastighetsägare.

Exploateringsförvaltningen kräver sedan 2013 att säkerhet ska ställas i form av On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti). Detta resulterar i en räntekostnad för exploatören som förhandlas fram individuellt med respektive bank eller försäkringsbolag. På grund av denna räntekostnad önskar exploatörer ofta ställa en moderbolagsborgen i stället, vilket exploatörerna framför innebär en lägre kostnad än en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti). Förvaltningens bedömning är att det medför en större ekonomisk risk för nämnden om en exploatör får ställa en moderbolagsborgen.

Eftersom det sammanlagda värdet av exploateringsbidrag i förvaltningens samtliga projekt innebär en betydande ekonomisk risk för nämnden är det av stor vikt att förvaltningen är noga med att se till att ställd säkerhet verkligen utgör en fullgod säkerhet och att säkerheten med enkelhet kan tas i anspråk vid behov. Det bör även beaktas att exploatörerna verkar inom en bransch som är konjunkturkänslig. Osäkerheten på marknaden under senare år har varit stor och i närtid resulterat i ett antal större konkurser där en utställd moderbolagsborgen hade blivit värdelös.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Samverkan

Förvaltningen har bedömt att facklig samverkan inte är aktuellt i detta ärende.

Bilagor

1. Göteborgs stads riktlinjer för exploateringsavtal

Ärendet

Exploateringsförvaltningen önskar att exploateringsnämnden uppdrar till förvaltningen att en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition alltid ska ställas vid exploateringsavtal. Om förvaltningen gör bedömningen att det föreligger särskilda förutsättningar för att ställa en annan typ av säkerhet än en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition, så ska förvaltningen efterfråga nämndens beslut i det enskilda fallet.

Vidare föreslår förvaltningen att helägda kommunala bolag inte behöver ställa säkerhet eftersom kommunen själv har kontroll över dessa bolag. Förvaltningen föreslår även att statliga verk och myndigheter inte behöver ställa säkerhet.

Beskrivning av ärendet

Enligt Göteborgs Stads riktlinjer för exploateringsavtal ska exploateringsavtalet bl.a. reglera den ekonomiska garanti/säkerhet för avtalets fullföljande som exploatören ska lämna. Av riktlinjen framgår att det ”i första hand” ska lämnas en bankgaranti (on demand) med belopp som fastställs i exploateringsavtalet och att garantin ska gälla utan begränsning i tid, till dess att exploatörens åtaganden är uppfyllda. Vidare framgår att det är exploateringsnämnden, som bedömer vilken typ och omfattning av säkerhet som krävs. Exploateringsnämnden har delegerat till exploateringsförvaltningen att underteckna exploateringsavtal som ett led i detaljplanens genomförande.

Formuleringen ”i första hand” har tolkats av flera exploatörer som att det finns ett utrymme att förhandla fram andra typer av säkerheter såsom t.ex. moderbolagsborgen. Detta har resulterat i utdragna diskussioner i flera exploateringsprojekt som riskerar att fördröja bostadsbyggandet i staden. Det är bl.a. av den anledningen som förvaltningen önskar förtydligande att en On demand- garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition alltid ska ställas vid exploateringsavtal samt att i de fall förvaltningen gör bedömningen att det finns särskilda förutsättningar för att ställa en annan typ av säkerhet än en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition så ska förvaltningen efterfråga nämndens beslut i det enskilda fallet.

Exploateringsförvaltningen kräver i dagsläget, och har så gjort sedan år 2013, att exploatören ska ställa en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition som säkerhet för betalning av dennes andel av kostnaderna för utbyggnad av allmän plats enligt exploateringsavtalet.

Bank- och försäkringsgarantier kan delas upp i två kategorier: On demand-garantier och accessoriska garantier. Båda är en form av borgensförbindelser men med olika avtalade villkor.

Vid On demand-garanti avtalar man om att utställaren (en bank eller ett försäkringsbolag) av garantiåtagandet ska betala enligt garantiutfästelsen direkt vid anmodan av kommunen. Kommunen behöver då inte visa att exploatören är på obestånd eller har begått avtalsbrott utan utbetalning ska ske vid förfallen obetald fordran.

Vid accessorisk garanti är utbetalning beroende av avtalet mellan exploatören och kommunen. Kommunen måste som regel visa att exploatören brutit mot parternas avtal samt att denne saknar betalningsförmåga. Om exploatören inte är överens med

kommunen i dessa avseenden krävs det att en domstol genom en lagakraftvunnen dom fastställer kommunens fordran innan någon utbetalning från garantin sker.

I praktiken är det inte ovanligt att en exploatör ifrågasätter kostnader för allmän plats i efterhand, särskilt i lågkonjunktur, och det händer att exploatörer motsätter sig att betala delar av exploateringsbidraget trots att det finns ett bindande exploateringsavtal som säger att exploatören ska betala. Om kommunen i en sådan situation inte har en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) utan enbart en accessorisk, innebär det att kommunen måste ligga ute med kostnaderna för utbyggnad av allmän plats, dvs kommunen måste nyttja skattemedel, och väcka talan i domstol mot exploatören och vinna en sådan tvist för att få tillbaka utlägg. En tvist i domstol kan överklagas i flera led och det kan ta flera år innan tvisten slutligt är avgjord.

Om en exploatör inte har medel att betala kommunen även om kommunen vunnit tvisten i domstol, eller om exploatören går i konkurs, då riskerar kommunen att aldrig få in dessa utlägg utan kostnaden stannar kvar på skattebetalarna. En accessorisk garanti kan med andra ord innebära stora risker samt kräva mycket tid, kostnader och resurser, varför en sådan säkerhet bör undvikas.

Moderbolagsborgen är en typ av borgensförbindelse där moderbolaget går in som garant för dotterbolagets ekonomiska åtaganden gentemot en kommun. För att en moderbolagsborgen ska kunna anses utgöra en fullgod säkerhet krävs en kontinuerlig bevakning och bedömning av moderbolagets långsiktiga betalningsförmåga. Den omständigheten, tillsammans med det faktum att moderbolaget kan göra samma invändningar mot kommunens fordran som exploatören och motsätta sig betala kommunen till dess en domstol prövat tvisten, innebär att även denna säkerhet bör undvikas av samma skäl som vid en accessorisk garanti.

En annan säkerhet som kan användas, och som har använts av förvaltningen vid ett fåtal tillfällen, är pantsättning av fast egendom. Värdet på säkerheten är helt avhängigt av fastighetsvärdet vilket innebär viss osäkerhet och behov av kontinuerlig bevakning av fastighetsvärdet. Realisering av panten förutsätter exekutiv försäljning och för att kunna begära exekutiv försäljning måste kommunen kunna styrka sin fordran genom en lagakraftvunnen dom. Det betyder att säkerhet genom pantsättning i fast egendom innebär samma svagheter som t ex moderbolagsborgen eller accessorisk garanti/borgen och därför som utgångspunkt inte bör användas. Det kan emellertid finnas särskilda förutsättningar i det enskilda fallet där en sådan säkerhet kan vara motiverad.

Förvaltningens bedömning

Som redogjorts för ovan är det, utifrån den betydande ekonomiska risken för förvaltningen som det sammanlagda värdet av exploateringsbidrag i förvaltningens projektportfölj innebär, av stor vikt att förvaltningen är noga med att se till att ställd säkerhet verkligen utgör en fullgod säkerhet och att säkerheten med enkelhet kan tas i anspråk vid behov.

Den höga säkerheten och enkelheten med On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition tillsammans med det faktum att exploatörerna verkar inom en konjunkturkänslig bransch talar för att förvaltningen även fortsättningsvis bör kräva denna typ av säkerhet. Tydlighet från nämnden i fråga om typ av säkerhet kan även förväntas minska diskussionerna härom i varje enskilt projekt.

Det finns anledning att anta att kostnaden för en accessorisk garanti eller moderbolagsborgen troligtvis understiger kostnaden för en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti).

Förvaltningens bedömning är att en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition alltid ska ställas vid exploateringsavtal. I de fall förvaltningen gör bedömningen att det föreligger särskilda skäl för att ställa en annan typ av säkerhet än en On demand-garanti (bank- eller försäkringsgaranti) eller deposition så ska förvaltningen efterfråga nämndens beslut i det enskilda fallet.

Förvaltningen gör vidare bedömningen att helägda kommunala bolag inte behöver ställa säkerhet eftersom kommunen själv har kontroll över dessa bolag. Slutligen gör förvaltningen bedömningen att statliga verk och myndigheter inte behöver ställa säkerhet.

Kristina Lindfors
Direktör exploateringsförvaltningen

Elisabet Gondinger
Avdelningschef projekt norr